نموذج ترخيص

أنا الطالب : منتصر حميد فارس فالح أمنح الجامعة الأردنية و / أو من تفوضه ترخيصاً غير حصري دون مقابل بنشر و / أو استعمال و / أو استغلال و / أو ترجمة و / أو تصوير و / أو إعادة إنتاج بأي طريقة كانت سواء ورقية و / أو إلكترونية أو غير ذلك رسالة الماجستير / الدكتوراه المقدمة من قبلي وعنوانها.

حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة "الأردن والبحرين"

وذلك لغايات البحث العلمي و / أو التبادل مع المؤسسات التعليمية والجامعات و / أو لأي غاية أخرى تراها الجامعة الأردنية مناسبة، وأمنح الجامعة الحق بالترخيص للغير بجميع أو بعض ما رخصته لها.

اسم الطالب: منتصر حميد فارس فالح

التوقيع:

التاريخ: ٢٠١٥/٧/٢١م

حرية الرأي لدى الموظف العام

دراسة مقارنة (البحرين والأردن)

إعداد

صقر عيد فارس فالح

المشرف

الأستاذ الدكتور حمدي سليمان القبيلات

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الدكتوراة في

القانون العام

كلية الدراسات العليا

الجامعة الأردنية

تموز، 2015

ب

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة بعنـــــوان: (حرية الرأي لدى الموظف العام - دراسة مقارنة الأردن والبحرين)

وأجيزت بتاريخ 2015/7/13.

الأستاذ الدكتور/حمدي سليمان القبيلات..................مشـــرفاً.......................................

أستاذ/القانون الاداري.

الدكتورة/ لينة عبدالله شبيب............................ عضـــواً.......................................

أستاذ مشارك/ قانون مالية عامة.

الدكتورة/ عبير بشير دبابنة............................ عضـــواً.......................................

أستاذ مشارك/ قانون دستوري.

الأستاذ الدكتور/ نواف سالم كنعان................ عضـــواً خارجياً.......................................

أستاذ / القانون الإداري (جامعة العلوم الاسلامية).

الإهداء

إلى والدي الكريمين اللذين ربياني على مبادئ العدالة والإنصاف...

إلى زوجتي التي كانت لي عوناً وسنداً ...

إلى القلوب الطاهرة الرقيقة: بناتي، النور، مريم، ورد...

إلى عشاق الحرية القانونية...

الباحث

شكر وتقدير

الشكر لله أولاً وآخراً الذي هداني لهذا العمل المتواضع وما كُنت لأهتدي لولا أن هداني الله.

وأتقدم بالشكر الجزيل لأستاذي

الأستاذ الدكتور حمدي سليمان القبيلات

المشرف على هذه الأطروحة حيث كان لي عوناً في كل خطوة من خطوات البحث، وتابع معي عناء هذا الجهد، وأمدني بعلمه الغزير، وتوجيهاتة السديدة.

والشكر موصول إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفوني بقبول مناقشة هذا العمل، ومنحوني جزءاً من وقتهم لمناقشة الأطروحة، فلهم مني كل الشكر والاحترام والتقدير وجزاهم الله عني خير الجزاء .

الباحث

قائمة المحتويات

حرية الرأي لدى الموظف العام

دراسة مقارنة (البحرين والأردن)

إعداد

صقر عيد فارس فالح

المشرف

الأستاذ الدكتور حمدي سليمان القبيلات

الملخص

يعتبر موضوع حرية الرأي لدى الموظف العام من بين أهم موضوعات الوظف العام، نظرا لأهمية موضوع حرية الرأي بشكل عام لارتباطها الوثيق بالعديد من الحريات الأخرى للموظف العام ولما لهذه الحرية من أثر بالغ في نفوس البشر سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين، وأهمية محلها حيث تنصب الدراسة على قطاع عريض من المواطنين هم الموظفين الذين يعتبرون ممثلين للدولة ويؤثرون فيها تقدما أو تأخرا، فإذا ما نظمت هذه الحرية بطريقة تضمن استمتاع الموظفين بها في مقابل ضمان حق المجتمع في استمرار سير المرفق العام، وكفالة انتفاع الجمهور بخدماته ، نكون أما قانون مثالي يوازن بشكل دقيق بين هذين الحقين.

وعليه ناقشت هذه الأطروحة حرية الرأي لدى الموظف العام في القانونين الأردني والبحريني من حيث صورها في جوانب: العقيدة، السياسة، والمهنة، وضماناتها الوظيفية من حيث مبدأ المساوة أمام الوظائف العامة، والتعيين، والمعاملة الوظيفية، وقيودها المستمدة من واجب التحفظ، والواجبات المتصلة به، وواجب الطاعة، والقيود المتصلة بضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد ،وفق المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في ضوء القواعد المستقرة فقها وقضاءً.

وتوصلت الدارسة إلى أن الموظف العام في القانونين محل الدراسة يمارس حرياته العامة ومنها حرية الرأي وفقا للقواعد العامة ويمارسها بشكل منقوص على خلاف القواعد والمبادئ المستقرة في القانون المقارن الذي يمنح هذه الحرية للموظف العام بشكل كامل وبنصوص صريحة وهو (أي الموظف العام) في ذلك شأنه شأن أي مواطن إلا أنه يختلف عن الأخير في صفته كموظف عام فهو ينتمي إلى الدولة ويمثلها وهو يستمد من هذه الصفة خصوصية من ناحيتين، الأولى تفرض له ضمانات

وظيفية توازن بين حرية الرأي للموظف العام وبين عدم تعسف الادارة في انتقاص أو مصادرة هذه الحرية كذلك لم ينظم القانونين هذه الضمانات بالشكل الذي نظمها المشرع الفرنسي

أما الأخرى تفرض عليه قيود لا تفرض على غير الموظف العام تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وأدائه لخدماته على أكمل وجه، وهذه القيود في إطار حرية الرأي ليست مطلقة تصادر حق الموظف في إبداء رأيه وإنما هي قيود تضع الحرية في مسارها السليم المتوافق مع واجبات الوظيفة العامة فمتى ما قبل الشخص الوظيفة العامة قبل معها قيودها وضوابطها التي ترمي إلى المصلحة العامة والتي تقيم نوع من التوازن بين صفة الشخص كمواطن وصفته كموظف عام، والقيود المفروضة على الموظف العام في إطار هذه الدراسة ما هي إلا واجبات يلتزم بها الموظف العام تؤثر على حريته في الرأي تكون مستمدة من نصوص صريحة في القانون المنظم للوظيفة العامة أو مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها كذلك الأمر بالنسبة للقيود فلم ينظم القانونين هذه القيود بالطريقة المناسبة على خلاف القواعد والمبادئ المستقرة في القانون المقارن.

المقدمة

إن حرية الرأي حق من حقوق الإنسان الأساسية، وهي المقياس الذي تقاس به جميع الحريات، وهي القاعدة في كل تنظيم ديمقراطي، لذلك أولى المجتمع الدولي حرية الرأي اهتماماً بالغاً في القرارات والمواثيق الدولية، واعتبرتها حقاً أساسياً وأصيلاً من حقوق الإنسان، وتحتل مرتبة متقدمة في معايير حقوق الإنسان الدولية، ولم يترك القانون الدولي مبدأ تنظيم حرية الرأي في القوانين الداخلية لتقديرات الحكومات وفقاً لمصالحها بل يجب عليها تضمين هذا المبدأ في قوانينها الداخلية، وفقاً لضوابط هذه الحرية دولياً كما وردت في الوثائق الدولية.

يقول الفقيه (جلادون- Gladdon) عن الإدارة: "إدارة الأشخاص وليست إدارة الأشياء"، وكما يقول بعض العلماء:"الإدارة لا تساوي إلا ما يساويه الموظف العام". وعلى ذلك، فإن الاهتمام بالوظيفة العامة كعلم، يستتبع الاهتمام بدراسة الموظف العام، ذلك أنه لا معنى للوظيفة ولا قيمة لها، ما لم يشغلها عنصر بشري، يطلق عليه نعت:" الموظف" -على الأعم الأغلب-، ويعين خصيصاً لهذه الغاية. (1) وتعتبر دراسة حريات الموظف العام من أهم مواضيع الموظف العام بل تعتبر حرية الرأي لدى الموظف العام من أهمها على الإطلاق كونها المدخل الرئيسي لمجموعة كبيرة من الحريات تشترك كلها في إطار واحد هو تعلقها باعتناق الأفكار وتداولها والتعبير عنها لذا يقول البعض أن حرية الرأي هي عصب الحريات العامة.

ويبقى الموظفون العموميون جزء لا يتجزأ من المجتمع، فالواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي يؤثر فيهم بشكل أو بآخر شأنهم في ذلك شأن باقي طوائف المجتمع، وعلى ذلك إن حرية الرأي لديهم تمثل انعكاساً لحرية الرأي في المجتمع بشكل عام. لذا كان طبيعي أن تتباين الأنظمة المختلفة في حرية الرأي للموظفين العموميين وفقاً لقيمة حرية الرأي في المجتمع نفسه.

ويتنوع رأي الموظف العام شأنه في ذلك شأن أي مواطن آخر، فقد يكون دينياً، سياسياً، مهنياً، اجتماعياً، وفنياً...الخ، إلا أن الآراء الأكثر حساسية في مجال الوظيفة العامة لا تخرج عن كونها سياسية ودينية ومهنية، مع الإشارة إلى أن الأخيرة هي الصورة الوحيدة التي ينفرد بها الموظف العام عن سائر المواطنين.

---

(1) مشار إلية لدى حشيش، فوزي (1976). **الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين**. المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة، ، ص34

إن الحريات العامة بشكل عام، ومن بينها حرية الرأي لا تواجه مشكلة في إقرارها، فقد أقرت بنصـوص قانونية دولية ومحلية، ورسـمت حدودها، كجزء أسـاسـي من الكيان البشـري، ولكن تكمن المشكلة في توفير الضمانات اللازمة لهذه الحريات للحيلولة دون انتهاكها سواء بانتقاصها أو إنكارها، لذلك لا بد أن تحاط هذه الحريات العامة بسياج من الضـمانات القانونية والقضـائية والسياسـية، وهي ضـمانات لكافة الحريات العامة تضـمن ممارسـتها لكافة المواطنين سـواء موظفين أو غير موظفين، كذلك الأمر بالنسـبة لحرية الرأي لدى الموظف العام، فلا يكفي النص عليها في صـورة نصـوص قانونية دون ضـمان ممارسـة هذه الحرية بشـكل فعلي، فإذا كان من المهم إدراج النصـوص المقررة لحرية الرأي لدى الموظف العام، فمن الأهم ضـمان تلك الحرية بشـكل يحول دون انتقاصـها أو مصـادرتها، فالحرية بلا ضـمانات تصـبح فارغة المضـمون، معرضـة للانتهاك في أي لحظة، والضمانات بشكل عام قد تكون قانونية، أو مستمدة من المبادئ العامة ويستفيد الموظف العام من هذه الضمانات بشكل عام شأنه شأن أي مواطن آخر، لكن للموظف العام ضمانات أخرى تسمى الضمانات الوظيفية، ترمي لحماية العلاقة الوظيفية، تتناولها التشريعات الوظيفية، ويربطها مبدأ مشترك هو مبدأ المسـاواة أمام تولى الوظائف العامة، الذي يعتبر الركيزة الرئيسـية التي تنطلق منه باقي الضـمانات، ومن ثم تأتي الضمانات الأخرى التي لا تقل أهمية عن مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، وهي ضمانات التعيين، وضمانات المعاملة الوظيفية من تقييم وترقية وتأديب.

ويرى الأسـتاذ أندرية دي لوبادير أنه يوجد مبدأ عام فيما يتعلق بالموظفين العموميين في شـأن ممارسـة الحريات العامة ألا وهو مبدأ أن القوانين التي تنظم وتحكم الحريات العامة المختلفة تطبق على الكافة، إلا عندما تنص على خلاف ذلك، وبناء على ذلك عندما ينص قانون على تنظيم حرية عامة ويبين كيفية ممارستها ولا يستبعد الموظفين من نطاق تطبيقه، فإنه لا يمكن استبعادهم تلقائياً من نطاق تطبيقه اعتماداً على صفة "الخصوصية" التي يكتسبونها من صفة الموظف العام. [1]

ويذكر الأسـتاذ الدكتور سـليمان الطماوي- بحق- أن الموظف "يجمع بين صـفتين لا تحجب أحدهما الأخرى، وهم صـفته كمواطن، وصـفته كموظف، فهو كمواطن، له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليـه مـا عليهم من واجبـات، ولكنـه وهو يمـارس هذه الحقوق، ويؤدي تلك الواجبـات، مقيد بمراعاة مركزه الوظيفي....ولقد تطور مركز الموظف في هذا المجال تطوراً كبيراً خلال النصـف الأول من القرن السـابق، فلقد كان الاتجاه السـابق يجعل الغلبة والظهور للمركز الوظيفي، ويجعل

([1]) النهري، مجدي (2001)، **قيود ممارسـة الموظف العام للحقوق والحريات السـياسـية**، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة، ص 190

حقوق الموظف العام في مركز ثانوي بحت، ثم بدأ الموظف يسترد حقوقه العامة تدريجياً وبصورة كانت تهدد المركز الوظيفي ذاته".[1]

وعلى ذلك يمارس الموظف العام حرياته العامة المكفولة دستورياً شأنه شأن أي مواطن إلا أنه يختلف عن الأخير في صفته كموظف عام فهو ينتمي إلى الدولة ويمثلها وهو يستمد من هذه الصفة خصوصية تفرض علية قيود لا تفرض على غير الموظف العام تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وأدائه لخدماته على أكمل وجه، وهذه القيود في إطار حرية الرأي ليست مطلقة تصادر حق الموظف في إبداء رأيه وإنما هي قيود تضع الحرية في مسارها السليم المتوافق مع واجبات الوظيفة العامة فمتى ما قبل الشخص الوظيفة العامة قبل معها قيودها وضوابطها التي ترمي إلى المصلحة العامة والتي تقيم نوع من التوازن بين صفة الشخص كمواطن وصفته كموظف عام، والقيود المفروضة على الموظف العام ما هي إلا واجبات يلتزم بها الموظف العام وإنها مستمدة من نصوص صريحة في القانون المنظم للوظيفة العامة أو مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها وعلى ذلك يرى الفقه أن هذه القيود لا تخرج عن واجب التحفظ والواجبات المتصلة به من واجب احترام الرؤساء وواجب الولاء وواجب كتمان الأسرار الوظيفية وإلى جانب واجب التحفظ هناك واجب ثانٍ يتمثل في واجب الطاعة وهناك قيود مستمدة من قواعد سير المرفق العام.

وعلى ذلك سوف نتناول في هذه الدراسة حرية الرأي لدى الموظف لعام في القانونين البحريني والأردني بصورها الثلاث والممثلة في حرية العقيدة وحرية الآراء السياسية وحرية الآراء المهنية مع بيان ضمانتها وقيودها القانونية المتصلة بالوظيفة العامة، ونبين فيما يلي أهمية الدراسة ومشكلتها وأهدافها وتساؤلاتها والدراسات السابقة المتصله فيها، ومنهجها وتقسيماتها.

([1]) الطماوي، سليمان (1987)، **القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب** دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ص210.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية الدراسة من أهمية موضوع حرية الرأي بشكل عام لما لهذه الحرية من أثر بالغ في نفوس البشر سواء أكانوا موظفين أو غير موظفين، وأهمية محلها حيث تنصب الدراسة على قطاع عريض من المواطنين هم الموظفين الذين يعتبرون ممثلين للدولة ويؤثرون فيها تقدما أو تأخراً، فإذا ما نظمت هذه الحرية بطريقة تضمن استمتاع الموظفين بها في مقابل ضمان حق المجتمع في استمرار سير المرفق العام، وكفالة انتفاع الجمهور بخدماته، تكون إما قانون مثالي يوازن بشكل دقيق بين هذين الحقين.

مشكلة الدراسة:

عادة ما تكون مشكلة البحث تساؤل يطرحه الباحث، وعلى ذلك تكمن مشكلة هذا البحث في التساؤل عن مدى تنظيم القانونين البحريني والأردني لحرية الرأي لدى الموظف العام؟ وما دور ذلك من خلال إقرار هذا الحرية وضمانتها وقيودها في إقامة توازن دقيق بين ضمان استمتاع الموظفين العموميين بحرية الرأي، وحق المجتمع في ضمان استمرار سير المرفق العام، وكفالة انتفاع كافة المواطنين بخدمات المرافق العامة؟

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى الكشف عن مدى تنظيم المشرعين البحريني والأردني لحرية الرأي لدى الموظف العام والإحاطة بالقيود والضمانات المتوفرة في هذين النظامين بوصف وتحليل النصوص وأحكام القضاء في كلا الدولتين ومقارنتهما ببعضها البعض ومقارنتها مع الأنظمة التي سبقتها في هذا المجال، وتقويم ذلك والوقوف على مواطن القوة والضعف وصولاً لأفضل النتائج في هذا الشأن.

تساؤلات الدراسة:

تطرح الدراسة سؤالين رئيسين هما: هل نظم القانونين البحريني والأردني حرية الرأي لدى الموظف العام؟ وإن وجد، ما هي القيود والضمانات المتوفرة في هذا الإطار؟ ويمكن تقسيم هذين السؤالين الرئيسيين إلى الأسئلة الفرعية التالية:

- ما صور حرية الرأي التي يتمتع بها الموظف العام ؟
- ما تأثير حرية الرأي في صورها المختلفة على التحاق المواطنين في سلك الوظيفة العامة ؟
- ما تأثير حرية الرأي في صورها المختلفة على الحقوق الوظيفية للموظف العام؟

- ما مدى تنظيم القانونين للضـمانات الوظيفية من حيث مبدأ المسـاواه أمام تولي الوظائف العامة، والضمانات المتصلة بالتعيين والترقية والتأديب؟
- ما مدى تنظيم القانونين للقيود الوظيفية المتصـلة بواجب التحفظ وواجب الطاعة وبسـير المرفق العام بانتظام واضطراد؟

الدراسات السابقة :

تم دراسة هذا الموضوع من قبل عدد من الباحثين الذين تناولوا جميعهم حرية الرأي لدى الموظف العام كدراسة مقارنة بين فرنسا ومصر لكن لا يوجد دراسة تناولت القانونيين البحريني والأردني أو إحداهما، ونذكر أبرزها:

1- دراسة د. طارق حسنين الزيات، حرية الرأي لدى الموظف العام (1998)، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والمصري، تناول بها صور حرية الرأي وقيودها وضمانتها لدى الموظف العام، وأبرز المشكالات والمعوقات في كل من القانونين مستخلصا نتائج وتوصيات لها، أما دراستنا فتتشابة مفرداتها إلى حد كبير مفردات هذه الدراسة لكنها تختلف مع محل المقارنة التي تستهدف بشكل رئسي القانونين البحريني والأردني على اعتبار أن الأنظمة تتفاوت في قدر ما تسمح به من حرية الرأي للموظفين العموميين حسب قيمة حرية الرأي في المجتمع ذاته.
2- دراسة د. عبدالمنعم فهمي مصطفى، عمال الإدارة وحرية الرأي (1977)، دراسة مقارنة بين عدة قوانين أهمها القانون الفرنسي والقانون المصري، تناول بها صور حرية الرأي لدى الموظف العام في عدة قوانين والقانون المصري وقيودها، وتختلف هذه الدراسة عن دراستنا من حيث المفردات المستخدمة في التقسيمات وفي محل المقارنة وفي تقسيمات الدراسة.

منهجية الدراسة:

سوف نعتمد في معالجة قضـايا بحثنا على المنهج الوصـفي والتحليلي، ببيان نصـوص القانون وأحكام القضاء الإداري في البحرين والأردن وصفاً وتحليلاً في ضوء المعايير والمفاهيم الموضوعية المسـتقرة فقهاً، وكذلك سـوف نسـتعين بالمنهج المقارن وذلك بمقارنة القانونين فيما بينها ومقارنتها مع غيرها من القوانين التي سـبقتها في هذا المجال عند الضـرورة وذلك لتحقيق أكبر فائدة لاسـتخلاص أفضل الحلول للمشكلات التي تطرحها الدراسة.

تقسيم الدراسة:

إن تحديد إطار الدراسة يستلزم أن نتناول أمر في غاية الأهمية، هو تحديد مفهوم حرية الرأي لدى الموظف العام كمدخل للدراســة، من خلال تعريف الموظف العام وتوضــيح مفهوم حرية الرأي، بعد ذلك نتناول موضــوع الدراســة: حرية الرأي لدى الموظف العام في القانونين البحريني والأردني من خلال ثلاثة فصـول، نبحث في الفصـل الأول صـور حرية الرأي لدى الموظف العام ونتطرق في الثاني لضـمانات ممارسـة حرية الرأي لدى الموظف العام ونتعرض في الثالث لقيود حرية الرأي لدى الموظف العام.

المبحث التمهيدي

مفهوم حرية الرأي لدى الموظف العام

إن تحديد مفهوم حرية الرأي لدى الموظف العام في هذه الدراسة والوقوف على مدلولها، وعلى وجه الخصوص في القانونين البحريني والأردني بالاستشهاد بالقانون المقارن، هو أمر لا غنى عنة كمدخل للدراسة، كون الدراسة تناقش بشكل مباشر حرية الرأي لدى الموظف العام، وذلك في مطلبين، نخصص الأول لتعريف الموظف العام، ونفرد الثاني لمفهوم حرية الرأي، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

تعريف الموظف العام

تثير مسألة وضع تعريف جامع مانع للموظف العام جدلاً فقهيا واسعاً[1]، فقوانين الوظيفة العامة بشكل عام، وفي القانون المقارن كمصر أو فرنسا لم تحدد تعريفاً للموظف العام، مكتفية بتحديد الفئات الذين تنطبق عليهم تلك القوانين، ومثل ذلك لا يعتبر – في الغالب- تعريفاً للموظف العام، بقدر ما يمثل تحديداً لصفته عند تطبيق أحكام قانون معين. [2]

أما فيما يخص المشرع الأردني، فقد أعتاد على تعريف الموظف العام في تاريخ أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، حيث عرف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية لعام 1958 بأنه "كل شخص ذكر أو أنثى يعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مصنفة أو غير مصنفة داخلة في أحد ملاكات الدولة أو في ملاكات الدوائر والمؤسسات التي يقرر مجلس الوزراء سريانه عليهم".

أما أنظمة الخدمة المدنية لسنوات 1966 و1988 و1998 و 2002 و 2007 ، فقد جاءت بتعاريف متشابهة لتعريف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية النافذ رقم (82) لسنة 2013، الذي عرف الموظف العام في المادة الثانية منه بأنه "الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً".

([1]) القبيلات، حمدي(2010)، **القانون الإداري**، (ط1)، دار وائل، عمان، ص210
([2]) بلان، لوران. **الوظيفة العامة**. ترجمة انطوان عبده. (ط1)، منشورات عويدات، بيروت، ص11.

ويلاحظ بعض الفقه على تعريف الموظف العام في التشريع الأردني، أن المشرع أقحم نفسه في وضع تعريف دقيق للموظف العام على خلاف المشرعين الفرنسي والمصري[1]، في حين يرى جانب آخر من الفقه – نؤيده- أن التشريعات المتعاقبة التي عرفت الموظف العام لم تضع تعريفاً جامعاً مانعاً للموظف العام، حيث أقتصر الأمر على بيان مجال تطبيق أحكام القانون فقط[2].

وبشكل عام يلاحظ الفقه على تعريف الموظف العام في التشريع الأردني أنه تعريف موسع، وأشترط شرطين لإضفاء صفة الموظف العام[3]، نوضحها كما يلي:

1. الشرط الأول: أن تكون الوظيفة المعين عليها الشخص مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، وهذا يعني أن تكون الوظيفة المعين بها الشخص في مرفق عام يدار بواسطة الدولة أو إحدى إدارتها بشكل مباشر كالإدارات المركزية (الوزارات) أو الهيئات اللامركزية سواء المرفقية أو المصلحية كأن يكون مرفق عام ممنوح الشخصية المعنوية المستقلة كالمؤسسات العامة، أو الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس البلدية)، وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً الشخص العامل في المرافق التي تدار بأسلوب الامتياز أو بأسلوب الاستغلال غير المباشر أو بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط (الشركات المساهمة العامة). وفي هذا الشرط يلاحظ أيضاً بأنه لم يتطلب المشرع دائمية الوظيفة على اعتبار أن أسلوبه جاء عاماً، وبالتالي يكون الشخص موظفاً متى ما شغل وظيفة في مرفق عام سواء كانت دائمة أو مؤقتة، لذلك أعتبر المشرع - عندما عرف الموظف العام - أن الموظف بعقد يعتبر موظف عام، وتطبيقاً لذلك نصت المادة (18) من نظام الخدمة المدنية 2013 على أنه "يقسم الموظفون إلى:

أ- موظفين دائمين: وهم المعينون في وظائف دائمة ذات فئات ودرجات محددة في جدول تشكيل الوظائف قبل تاريخ 2014/1/1 بما في ذلك الموظفون الذين تقرر تثبيتهم بموجب قرار مجلس الوزراء قبل ذلك التاريخ.

---

[1] الخلايلة، محمد علي(2015).**القانون الإداري، الكتاب الثاني**. دار الثقافة، عمان، ، ص 40

[2] بطيخ، رمضـــان محمد – العجارمة، نوفان منصـــور(2012) .**مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني**. (ط1)، اثراء للنشر والتوزيع، عمان، ص52

[3] شطناوي، علي خطار(2009)، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**،(ط1)، دار وائل، عمان، ص 12-16 – القبيلات، حمدي ،**القانون الإداري، الجزء الثاني**، مرجع ســـابق، ص213-214 - الجدير بالذكر أن أحكام الخدمة المدنية في الأردن تصدر بنظام من مجلس الوزراء بموجب نص المادة 120 من الدستور.

ب- الموظفون بعقود: وهم الذين يعينون بموجب عقد أو عقود شاملة لجميع العلاوات على وظائف مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف، والذين يعينون بموجب عقد على حساب المشاريع، أو رواتب الموظفين المنفكين عن العمل بسبب الإعارة، أو الإجازة دون راتب وعلاوات."

وينتقد جانب من الفقه مسلك المشرع الأردني لعدم اشتراطه ديمومة الوظيفة العامة كونه يجافي المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء[1]، في حين أنه يرى جانب آخر – نؤيده - العكس من ذلك، حيث لا تثريب على مسلك المشرع الأردني لأن القانون جاء مطابق للدستور الذي بين أن الوظائف أما دائمة أو مؤقتة، أيضاً يرى هذا الاتجاه أن العبرة ليست بدائميه الوظيفة بل باحتياجات المرفق التي تكون الإدارة قادرة على تحديدها[2] .

2. أما الشرط الثاني، فهو يتعلق بأداة التعيين، حيث يجب أن يعين الشخص من المرجع المختص، وهو ما قصره البعض على قرار التعيين فقط ذو التعيين بواسطة العقد، وهذا الرأي يعتبر أن التعيين بواسطة العقد يتعارض مع اعتبار الشخص المرشح موظفاً عاماً[3] ، في حين يرى جانب آخر أن أداة إسناد الوظيفة العامة بالقرار الإداري لا تتناقض مع اعتبار الموظفين بعقود موظفين عموميين حيث تصدر الجهة قرارها بالتعيين ثم تتم عملية التعاقد فالذي أنشأ المركز القانوني هو القرار وليس العقد[4]. ومن جانبنا بخصوص هذا الشرط نرى أن المشرع حسم الأمر حين أشار في بداية التعريف أن الموظف هو من يعين من المرجع المختص فيقصد بذلك أن تكون الأداة قرار التعين ثم عاد في نهاية التعريف واعتبر الشخص المعين بعقد موظف عام فهو بذلك يفصل بين أداتي التعين القرار والعقد.

وفي البحرين صدر أول نظام للموظفين سنة 1961، عندما كانت البحرين تحت الانتداب البريطاني، وبعدما نالت استقلالها صدر المرسوم الأميري رقم (6) لسنة 1975 بشأن إنشاء ديوان للموظفين، بعدها صدر القرار رقم (6) لسنة 1978 بشأن اختصاص ديوان الموظفين بالإشراف المركزي على جميع العاملين في الخدمة المدنية، وتبع ذلك إصدار العديد من المراسيم التي نظمت

---

(1) شطناوي، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق ، ص 14
(2) العجارمة، نوفان العقيل (2007)، **سلطة تأديب الموظف العام**،(ط ا)، دار الثقافة، عمان، ص35
(3) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، مرجع سابق ، ص 14-15
(4) العجارمة، نوفان العقيل ، **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص35

شؤون بعض فئات الموظفين، إلى أن صدر المرسوم رقم (5) لسنة 1996 الخاص بتنظيم ديوان الخدمة المدنية. [1]

هذا المرسوم كان خاصاً بتنظيم ديوان يتولى الإشراف على شؤون جميع العاملين في الخدمة المدنية، إلا أنه لم ينظم موضوع الخدمة المدنية لجميع فئات موظفي القطاع العام. وكان موضوع الخدمة المدنية وكافة مسائل الموظفين تنظم بطريق النشرات والتعليمات والقرارات التي تصدر من ديوان الخدمة المدنية.

وبمراجعة قرارات الديوان نجدها عرفت الموظف العام بإحدى نشراتها[2] الخاصة ببرنامج التقاعد المبكر الإلزامي لموظفي الخدمات والأنشطة التي يتم تخصيصها أو إسنادها إلى القطاع الخاص، فنصت في البند (ثانياً) الفقرة (ب) على أن "الموظفون البحرينيون كل مواطن بحريني يشغل إحدى الوظائف الدائمة في الوزارات والأجهزة الحكومية ويكون خاضعاً لأنظمة الخدمة المدنية وأنظمة التقاعد".

والملاحظ على هذا التعريف أنه اشترط أربعة شروط هي:

1- أن يكون الشخص المعين بحريني الجنسية وهو شرط بديهي لتولي الوظائف العامة في أي بلد.
2- أن يشغل وظيفة دائمة وليس مؤقتة.
3- أن تكون الوظيفة الدائمة في الوزارات ولأجهزة الحكومية أي الخدمة في مرفق عام.
4- أن يسري على هذا الجهاز قوانين الخدمة المدنية بمعنى أن لا يكون خاضعاً لقوانين خاصة (كادر خاص).

ومن تتبع نشرات وقرارات ديوان الخدمة المدنية - ديوان الموظفين سابقاً- يلاحظ أنه قد استثنى فئات من العاملين في الدولة من مفهوم الموظف العام، وهم الموظفون المؤقتين المعينون لمدة تقل عن 90 يوماً، والمستشارون العاملون بأجور يومية، وجميع العاملون بدوام جزئي.[3]

([1])السليطي، أحمد محمد حسن (2000)،**التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر**، دراسة مقارنة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص21 وما بعدها.
([2]) نشرة رقم (54) في 28 مايو 2000م
([3]) من أبرز القرارات التي استثنت الفئات أعلاه هي:
أ- نظام رقم (603) في 27 ديسمبر 1971 الخاصة بفترات الغياب المصرح بها والإجازات الخاصة.
ب-نظام رقم (602) في 1يوليو 1979 الخاصة بالإجازة المرضية.

الملاحظ – من وجه نظر الباحث - أن ما تضمنته النشرات والقرارات الخاصة بديوان الخدمة المدنية من تعريفات واستثناءات تتعلق بالموظف العام قاصرة على موضوع القرار فقط دون غيره، فيكون مجال تطبيقها مرتبط بموضوع القرار، ومن غير المقبول مد أحكامه على باقي القرارات، فمثلا تعريف الموظف العام الخاص بالنشرة الخاصة ببرنامج التقاعد المبكر الإلزامي لموظفي الخدمات والأنشطة التي يتم تخصيصها أو إسنادها إلى القطاع الخاص يرتبط بموضوع النشرة فقط، ولا يجوز مد المفهوم وتطبيقه على نشرات أخرى دون الإشارة لذات التعريف، والأمر ذاته يسري على الاستثناءات الواردة أعلاه.

أما قانون الخدمة المدنية الحالي رقم 48 لسنة 2010 ،ومن قبلة القانون رقم 35 لسنة 2006 ، فقد عرفا الموظف العام بالمادة الثانية بأنه "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

ونلاحظ على هذا التعريف أنه أشترط شرطين لاعتبار الشخص المرشح للوظيفة موظفاً عاماً، نوضحهما على النحو التالي:

1- أن يشغل الشخص المرشح للوظيفة العامة وظيفة مدنية، وبالتالي قصر مدلول الموظف العام على الوظائف المدنية دون العسكرية، نظراً لطبيعة أعمالهم الخاصة ووجود أنظمة قانونية تنظم شؤونهم الوظيفية، على أن لا يفهم من التعريف أن العسكريين لا يتمتعون بصفة الموظف العام، بل يتمتعون بها وفقا للراجح فقهاً وقضاءً، إلا أن هذا القانون لا يسري عليهم.
2- أن تكون الوظيفة في جهة حكومية، والتي عرفها قانون الخدمة المدنية في المادة الثانية بأنها كل وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة أو جهاز تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها، وهذا يعني أن تكون الوظيفة المعين بها الشخص المرشح للوظيفة في مرفق عام يدار بواسطة الدولة أو إحدى إدارتها بشكل مباشر كالإدارات المركزية (الوزارات) أو الهيئات اللامركزية سواء المرفقية أو المصلحية كأن يكون مرفق عام ممنوح الشخصية المعنوية المستقلة كالمؤسسات العامة، أو الهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس البلدية)، وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً الشخص العامل في المرافق التي تدار بأسلوب الامتياز أو بأسلوب الاستغلال غير المباشر أو بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط (الشركات المساهمة العامة). وفي هذا يلاحظ أيضاً لم يشترط المشرع ديمومة

ج- القرار رقم (6) المجموعة (600) في 20 يونيو 1979 بشأن الإجازة المرضية لموظفي الحكومة العاملين في الخدمة المدنية وقرارات أخرى لا مجال لذكرها.

الوظيفة، حيث جاءت الصياغة بأسلوب عام، وبالتالي يكون الشخص موظفا متى ما شغل وظيفة في مرفق عام سواء كانت دائمة أو مؤقتة.

وينتقد البعض مسلك المشرع البحريني لعدم اشتراطه ديمومة الوظيفة العامة وينادي بتعديل القانون كونه يخالف المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء[1]. إلا أن الباحث يرى أن فكرة الديمومة محل نظر، فالطبيعة المتطورة للقانون الإداري والتي تتصف بها نتيجة لتطور فلسفة الإدارة والحكم تحتم هجر فكرة ديمومة الوظيفة، وبالتالي تسري أحكام الخدمة المدنية على الوظيفة الدائمة والمؤقتة، وعلى الموظف الدائم والمؤقت، على أن يراعى تنظيم حقوق وواجبات كل منهم في القوانين الوظيفية، فالعمل في المرفق العام له أهداف وغايات تتطلبها المصلحة العامة لا تتوقف على دائمية الوظيفة أو الموظف. كذلك نلاحظ أن المشرع البحريني لم يشترط أداة التعيين، حيث يجب أن يعين الشخص من المرجع المختص وهو قرار التعيين فقط.

وأيضاً أورد التعريف عبارة (أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته)، ويرى البعض أنه يقصد بطبيعة عملهم الطبيعة الفنية للعمل سواء كان إدارياً أو مهنياً[2]، أما الباحث فيرى أن عبارة "طبيعة عملهم" الواردة في التعريف يقصد بها أياً كانت الطبيعة دائمة أم مؤقتة وهذا يتوافق مع المادة (6) من اللائحة التنفيذية للقانون الذي حددت أنواع التوظيف، وهي (التوظيف الدائم والمؤقت والجزئي وبعقد لغير البحرينيين) أما عبارة "أياً كان مسمى وظائفهم" فيقصد بها التسمية الواردة في الهيكل الوظيفي المعتمد، ومع ذلك يرى الباحث أنه لا داعي لمثل هذا التفصيلات في التعريف، حيث أنها لا تقدم ولا تؤخر في الدلالة على الموظف العام.

الخلاصة بعد استعراض التعريفات التشريعية سواء الأردنية أوالبحرينية، نجدها لا تعبر بدقة عن تعريف للموظف العام ولا تخلو تعاريفها من انتقادات، فبينت الأشخاص الذين تنطبق عليهم أحكام هذه القوانين، وعدم وجود التعريف الجامع المانع لا يعد نقصاً في هذه التشريعات، بل يعد من محاسنها، كما يرى جانب كبير من الفقه، وذلك لأن مدلول ومفهوم الموظف العام، يختلف بحسب الرؤية التي يهدف المشرع إلى تنظيمها، وبحسب النطاق الذي يراد له أن يسري فيه وقد يضيق هذا النطاق أو يتسع بحسب الهدف منه، ومن ثم أن مسألة التعريفات الدقيقة الجامعة المانعة ليست من عمل المشرع، وإنما هي من عمل الفقه.

---

(1) المتيوتي، صالح – المدرس، مروان(2008) . **القانون الإداري، الكتاب الثاني.** (ط2) مطبوعات جامعة البحرين، ص195

(2) المتيوتي، صالح – المدرس، مروان، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص195

وبشكل عام يعرف الفقهاء الموظف العام بأنه **"**كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى بالطريق المباشر عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، على أن يكون ذلك بصفة مستمرة لا عارضة، وأن يصدر بذلك قرار من السلطة المختصة قانوناً بالتعيين**"**.[(1)]

وفي نفس الاتجاه، يعرف البعض الموظف العام بأنه "الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام**"**[(2)] وأنه "كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق من المرافق العامة يتولى إدارتها، الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولية منصباً دائماً يدخل في نطاق التنظيم الإداري للمرفق.[(3)]

ويرى جانب من الفقه الأردني، بأن الموظف العام هو الشخص الذي يقوم بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، مهما كان النظام القانوني الذي يحكمه وسواء كان راضياً عن الوظيفة أم غير راض عنها وبصرف النظر عن طريق تقاضيه للراتب وعن نوع العمل أو مستواه الوظيفي[(4)]. ونلاحظ على هذا التعريف عدم اشتراطه لأداة التعيين على النحو الذي يخالف ما استقر علية الفقه.

وتعريف آخر للفقه الأردني، بأن "الموظف العام بأنه كل شخص يتم تعيينه من قبل سلطة مختصة، في وظيفة دائمة، في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص العامة**"**[(5)]، ويلاحظ أن الفقه هنا اشترط العناصر الضرورية لصفة الموظف العام.

أما الفقه في البحرين، فقد عرف الموظف العام بأنه" كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بطريق مباشر، وأن يصدر بذلك قرار من

([1]) نجم، أحمد حافظ (1981)، القانون الإداري، الجزء الأول، (ط1)، دار الفكر العربي، القاهرة، ص120
([2]) الطماوي، سليمان محمد (2007)، **مبادئ القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص612
([3]) جعفر، محمد أنس قاسم (1996). **النشاط الإداري، الوظيفة العام**. دار النهضة العربية، القاهرة، ص156
([4]) كنعان، نواف (2012).**الوجيز في القانون الإداري، الكتاب الثاني**. (ط4) الآفاق المشرقة، الإمارات، ص37
([5]) شـــطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، مرجع ســـابق، ص13 – القبيلات، حمدي ، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص216 - الخلايلة، محمد، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق ،ص 42 – ذنيبات، محمد جمال (2011)، **الوجيز في القانون الإداري**، (ط2)، دار الثقافة، عمان ، ص291

السلطة المختصة."[1] ومن الملاحظ على هذا التعريف أنه جاء متأثراً بتعريف القضاء البحريني للموظف العام – كما سنرى لاحقاً- والذي تأثر بدوره بالقضاء المصري.

والملاحظ من تعريفات الفقه المعاصر أنه يميل بطريق غير مباشر لتبني إما التعريف التشريعي أو القضائي[2] .

أدت حداثة نشأة القانون الإداري وطبيعته المتطورة وخاصيته بأنه غير مقنن في موضوعاته الرئيسية ومنها موضوع الموظفين العموميين إلى الاعتماد بصفة رئيسية على اجتهاد القضاء في استنباط الأحكام الواجبة التطبيق على المنازعات الإدارية، ولذلك يعتبر القانون الإداري قانون قضائي وبذلك يتميز عن بقية فروع القانون الأخرى، بمعنى أن القضاء هو المصدر الرئيسي والأول له وليس التشريع، ولهذا فإن المشرع في الغالب لا ينشأ قواعد جديدة، بل يكون دوره مجرد الكشف عن ما يكون القضاء الإداري قد استقر عليه.[3] وعلى ذلك، فقد قام القضاء الإداري في البلاد التي تأخذ بالازدواج القانوني والقضائي، مثل مصر وفرنسا، بجهود كبيرة في إرساء مبادئ ونظريات القانون الإداري وتحديد ضوابطها في العديد من الموضوعات الإدارية بمساندة الفقه، وكان من بين النظريات التي اجتهد القضاء فيها فكرة الموظف العام.[4]

وعرفت محكمة العدل العليا الموظف العام في أكثر من مناسبة قضائية، فقد قضت في إحدى أحكامها "أن معنى الوظيفة العامة يتحدد وفق الاتجاه السائد فقها وقضاء استناداً لنظرية المرفق العام، وهو معيار موضوعي يقوم على طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالإدارة العامة، دون اعتداد بالأوصاف العارضة التي لا تمس جوهر هذه العلاقة، وعلى أساس هذه النظرية يعتبر موظفاً عاماً كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، بغض النظر عما إذا كانت الوظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف أم لا"[5]، كما حددت في حكم آخر العناصر أو الشروط الأساسية لاعتبار شخص ما موظفاً عاما، بحيث إذا توافرت هذه الشروط في شخص ما اكتسب

---

(1) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص13 – القبلات حمدي، **القانون الإداري** مرجع سابق، ص216، الخلايلة، محمد، **القانون الإداري**، مرجع سابق ،ص 42 – ذنيبات، محمد جمال ، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص291

(2) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص12

(3) خلف الله، احمد طه محمد (1991). **الموظف العام في قانون العقوبات**، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص109

(4) أشار له العجارمة، نوفان، **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص27

(5) محكمة العدل العليا الأردنية، **قرار رقم 94/191**، مجلة نقابة المحامين، 1994 ص3793 - وقرارها رقم **1997/191**، بتاريخ 1997/10/18 منشورات مركز عدالة

صفة الموظف العام، فقضت "إن الموظف العام هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام، يديره أو يشرف عليه أحد أشخاص القانون العام"[1]، وقضت أيضاً "استقر الاجتهاد على أن الموظف العمومي هو الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يسيره أحد أشخاص القانون العام وبما أن هذا التقرير ينسحب إلى موظفي المرافق التي تديرها الدولة ممثلة في سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية كما أنه ينسحب أيضاً على موظفي المؤسسات العامة الإدارية والمؤسسات المعتبرة من أشخاص القانون العام كما أنه يشترط لاعتبار المؤسسة عامة بالإضافة إلى اشتراط أن تكون شخصية اعتبارية مستقلة مالياً وإدارياً وأن تكون أموالها أموالاً عامة تتبع في حساباتها نفس القواعد المقررة بشأن أموال الدولة ولا تخضع هذه الأموال لطرق التنفيذ العادية وتدير مرفقاً عاماً من مرافق الدولة وعليه فلا يدخل معهد الدراسات المصرفية في مفهوم الدوائر والمؤسسات العامة الإدارية أو أشخاص القانون العام نظراً لعدم تأسيسه بمقتضى قانون خاص أو بمقتضى نظام صادر بالاستناد إلى المادة 120 من الدستور إذ أن نظامه رقم 69 لسنة 1970 قد صدر بمقتضى المادة 117 من قانون التربية والتعليم ولا يوجد به ما يشير إلى أن أمواله تعتبر أموالاً عامة وبالتالي لا يندرج موظفو هذا المعهد تحت مفهوم الموظفين العموميين وتكون قراراته بهذا الخصوص لا تخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا مما يجعل الدعوى مستوجبة الرد لعدم الاختصاص".[2]

ويرى الفقه أن القضاء الأردني يشترط شرطين لاكتساب الشخص صفة الموظف العام[3]، هما:

1- ديمومة الوظيفة: أشترط القضاء الأردني بصراحة في أكثر من مناسبة ديمومة الوظيفة، وأكدت محكمة العدل العليا على ذلك في أكثر من حكم لها، حيث قضت" يتبين لنا أنه ثابت من ملف المستدعي وكتاب المدير العام لمؤسسة النقل المؤرخ 1976/1/30 أن المستدعي يعمل في مؤسسة النقل بوظيفة مدير اللوازم الفنية وهي وظيفة دائمة في هذا المرفق"[4]، وفي حكم آخر "أن الأساس في تحديد الوظيفة العامة هو المعنى القانوني والإداري لها بصفتها واجبات واختصاصات مقررة بالنظام وبصفتها عمل دائم غير عرضي في مرفق عام"[5]، واشترطت

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم **91/74** ، مجلة نقابة المحامين،1992، ص1546. أيضا في ذات المعنى راجع قرارها رقم **2005/199**، صادر 2005/6/29، منشورات مركز عدالة .

(2) محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم **1998/244**، بتاريخ 1998/11/24، مجلة نقابة المحامين ،1999، عدد1، ص650.

(3) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص18-22

(4)محكمة العدل العليا الأردنية، القرار رقم**1976/103**، بتاريخ 1977/6/16، مجلة نقابة المحامين، 1977، ص950

(5)محكمة العدل العليا الأردنية، القرار **رقم1997/191**، بتاريخ 1997/10/18، منشورات مركز عدالة

محكمة العدل العليا لاعتبار الوظيفة دائمة أن تكون مدرجة في جدول التشكيلات المصادق عليها قانوناً بموجب قانون الميزانية العامة للدولة أو أي قانون آخر[1]، كذلك أوجبت المحكمة أن يكون الموظف معينا بشكل دائم وتقول في ذلك" وحيث أن المستدعية هي مستخدمة دائمة في الحكومة ... فإنها تدخل في مدلول كلمة موظف عام بالمعنى المقصود في القانون".

2- الشرط الثاني يتعلق بالخدمة في مرفق عام، والمرفق العام كما عبرت عنه محكمة العدل العليا هو "حاجة جماعية بلغت من الأهمية مبلغاً يقتضي تدخل الحكومة لكي توفرها للأفراد باستخدام وسائل القانون العام سواء أكان الأفراد يستطيعون بوسائلهم الخاصة إشباع تلك الحاجة أم لا، أي أن العنصر الأساسي في المرفق العام هو ضرورة وجود خدمة عامة يهدف المشرع لإدارتها من الحكومة مباشرة أو بواسطة ملتزم تحت إشرافها لا فارق بين أن تكون تلك الخدمة تتعلق بنشاطات تجارية أو صناعية أو خلافها"[2]، وقد يكون العمل في مرفق عام تديره الدولة بنفسها (المرافق العامة الوطنية) أو الهيئات اللامركزية الإقليمية (مجالس قروية وبلديات) أو يكون العمل الدائم لدى مؤسسة عامة. ولا تعتبر المرافق التي تدار بأسلوب غير مباشر أو بامتياز مرافق عامة، ولا شركات الاقتصاد المختلط كذلك.

ولقد خالفت محكمة العدل العليا القواعد المستقرة في مسألتين الأولى تتعلق بعدم اعتبار عمل العاملين في البلديات عمل غير حكومي[3] وهذا يخالف اعتبار البلديات شخص من أشخاص القانون العام الداخلي[4] ويتمتع بالشخصية المعنوية. أما المسألة الثانية هي اعتبار كل العاملين في المؤسسات العامة موظفين عموميين بصرف النظر عن طبيعة النشاط تجاري أو صناعي أو غيرة وطبيعة القانون الذي يحكمه كاعتبار المؤسسة الاستهلاكية المدنية مرفقاً عاماً[5]. أما بالنسبة للعاملين بالمنظمات التعاونية حيث اعتبرتهم المحكمة موظفين عموميين ثم رجعت عن ذلك ثم عادت إلى موقفها القديم باعتبارهم موظفين عموميين[6].

---

(1)محكمة العدل العليا الأردنية ،القرار رقم **1980/132**، **بتاريخ** 1981/6/21، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص1681

(2)محكمة العدل العليا الأردنية، **67/47**، مجلة نقابة المحامين، 1969، ص321

(3)محكمة العدل العليا الأردنية ،**76/78**، بتاريخ 1977/2/27، مجلة نقابة المحامين،1977، ص408

(4) المادة (5) من القانون المدني الأردني

(5)محكمة العدل العليا الأردنية، **77/87**، بتاريخ 1977/11/10، مجلة نقابة المحامين، 1977، ص 1401

(6)محكمة العدل العليا الأردنية،**94/876**، بتاريخ 1994/11/23، مجلة نقابة المحامين، ص3249

والملاحظ أن محكمة العدل العليا لم تشترط آن يعين الشخص بقرار إداري حتى يعتبر موظفاً عاماً بل اعتبرت المعين بعقد موظفاً عاماً متى توافر الشرطين السابقين[1]، وفي ذلك تقول "أن سلطة وادي الأردن هي دائرة من دوائر الحكومة والموظف فيه سواء أكان مصنفاً أو غير مصنف أو بعقد هو موظف عام وقرار فصلة من وظيفته يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا"[2].

أما القضاء البحريني فقد عرف الموظف العام بأحد أحكامه بأنه من يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام[3] والملاحظ على هذا التعريف أنه جاء متأثراً بتعريفات القضاء المصري بشكل كبير.

واشترط القضاء البحريني في تحقق صفة الموظف العام شرطين أساسين:

1- أن تكون الوظيفة دائمة: وفي هذا الشرط يتجه القضاء عكس توجه المشرع الذي لم يشترط ديمومة الوظيفة حيث جاءت الصياغة بأسلوب عام وبالتالي - وفقاً للمشرع - يكون الشخص موظفاً متى ما شغل وظيفة في مرفق عام سواء كانت دائمة أو مؤقتة.
2- الخدمة في مرفق عام: وهو ما عبر عنة المشرع بأن تكون الوظيفة في جهة حكومية والتي عرفها قانون الخدمة المدنية في المادة الثانية بأنها كل وزارة أو مؤسسة أو هيئة عامة أو جهاز تكون ميزانيته ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها، وهذا يعني أن تكون الوظيفة المعين بها الشخص في مرفق عام يدار بواسطة الدولة أو إحدى إدارتها بشكل مباشر كالإدارات المركزية (الوزارات) أو الهيئات اللامركزية سواء المرفقية أو المصلحية كأن يكون مرفق عام ممنوح الشخصية المعنوية المستقلة كالمؤسسات العامة، أو لهيئات اللامركزية الإقليمية (المجالس البلدية)، وعلى ذلك لا يعتبر موظفاً عاماً الشخص العامل في الجهات التي تدار بأسلوب الامتياز أو بأسلوب لاستغلال غير المباشر أو بأسلوب شركات الاقتصاد المختلط (الشركات المساهمة العامة).

ولم يشترط القضاء شغل الشخص المرشح للوظيفة العامة وظيفة مدنية على خلاف المشرع وبالتالي يشمل مدلول الموظف العام الوظائف المدنية والعسكرية، ونلاحظ أن القضاء يؤيد المشرع

---

(1)محكمة العدل العليا الأردنية ، **80/67**، بتاريخ 1981/6/21، مجلة نقابة المحامين، ص 1681

(2)محكمة العدل العليا الأردنية ، **87/203**، مجلة نقابة المحامين ،1989، عدد 3، ص404

(3) المحكمة الكبرى المدنية (الدائرة الإدارية) (الغرفة الرابعة)،الدعوى رقم **(452) لسنة 1989** جلسة 1989/3/9 ،قاعدة 16 ،منشورة في المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، الإصدار الأول، وزارة شؤون مجلس الوزراء والأعلام، دائرة الشؤون القانونية ط1، 2000، ص34.

البحريني حيث لم يشترطان أداة التعيين بشكل صريح حيث يجب أن يعين الشخص من المرجع المختص وهو قرار التعين فقط.

ولم يورد القضاء في التعريف عبارة (أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته) وحسناً فعل ذلك حتى لا يفتح المجال للتأويل في مفهومهما.

وأشارت فتوى دائرة الشؤون القانونية البحرينية[1] (هيئة الإفتاء والتشريع حالياً) إلى تعريف الموظف العام بالقول "ومن حيث أن المسلم به أن هناك عناصر أساسية لا بد من توافرها لإسباغ وصف الموظف العام على الشخص الذي تربطه بالدولة علاقة معينة وهذه العناصر هي أن يصدر قراراً بتعيينه من السلطة المختصة وأن يكون الشخص عاملاً في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وأن تكون هذا الإدارة إدارة مباشرة".

ومن هنا خالفت الفتوى ما استقر علية القضاء البحريني من ضرورة أن تكون الوظيفة دائمة كذلك اشترطت الفتوى صراحة على خلاف القضاء البحريني أن يصدر قراراً بتعين الشخص المرشح للوظيفة، وقد وافقت الفتوى شرط القضاء في أن يكون التعيين في مرفق عام".

أما موقف القضاء البحريني بشأن المرافق الاقتصادية التجارية والصناعية المملوكة للدولة فقد اعتبرها القضاء في بادئ الأمر من أشخاص القانون العام، حيث اعتبرت محكمة الاستئناف بنك الإسكان من أشخاص القانون العام[2] وما لبث أن غير القضاء اتجاهه، حيث لم تعترف محكمة التمييز لذات البنك بهذا الصفة واعتبرت كل مرفقا اقتصادياً ليس من أشحاص القانون العام[3].

ومن خلال استعراض التعريفات السابقة بشكلها التشريعي والفقهي والقضائي، يتضح لنا أن تعريف الموظف العام يدور حول ثلاثة عناصر رئيسية هي أن يصدر قرار بالتعيين من السلطة المختصة وأن يكون في عمل دائم في أحد المرافق العامة التي تتولى إدارتها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام.

ومن جانبنا نرى أن هناك ضرورة لتبني مفهوم موسع للموظف العام وذلك نظراً للمتطلبات المتغيرة والسريعة والمتلاحقة للنشاط الإداري من إجراء تغييرات في الوظائف ومتطلباتها الدائمة في بعض الأحيان، والمؤقتة في أحيان أخرى، وما فرضته من ضرورة وكثرة استخدام العقود في التوظيف

([1]) فتوى دائرة الشؤون القانونية في الفتوى رقم **1188** لسنة 2002 في 2002/11/18،منشورة في فتاوى دائرة الشؤون القانونية، المختار من فتاوى دائرة الشؤون القانونية، الإصدار الثاني،2007م.

([2]) محكمة الاستئناف العليا المدنية، **الدعوى رقم 502، لسنة 1994**، جلسة 94/10/31، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص110، قاعدة رقم 69.

([3]) محكمة التمييز البحرينية، **الطعن رقم 13 لسنة 1997**، جلسة 1997/5/25، المختار من الأحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص154، قاعدة رقم 97.

والشخص الذي يعمل في الإدارة هو من وجهة نظر الغير موظف سواء كان مؤقتاً أو دائماً أو معين بعقد أو بقرار، فالمرفق يهدف لمصلحة عامة فيجب على قوانين الخدمة المدنية الحالية أن تضم من الأحكام ما يعالج جميع أشكال التوظيف سواء مؤقت أو دائم أو سواء عين بقرار أو بعقد فهو موظف عام مع اختلاف حقوق وواجبات كل حالة على حده، وبناء على ذلك يمكننا تعريف الموظف العام هو الشخص العامل في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد مؤسساتها بالأسلوب المباشر.

انتهينا من استعرض مفهوم الموظف العام من كافة الجوانب التشريعية والفقهية والقضائية لننهي جزئية مهمة تدخل مباشرة في موضوع البحث وبعد ذلك ننتقل إلى المطلب الثاني لنناقش موضوع لا يقل أهمية عن ما سبقه هو مفهوم حرية الرأي لتكتمل به دائرة المبحث التمهيدي.

المطلب الثاني

مفهوم حرية الرأي

تنتمي حرية الرأي إلى الحريات العامة، ويعتبرها الفقه المدخل الرئيســـي لمجموعة كبيرة من الحريات تشـــترك كلها في إطار واحد هو تعلقها باعتناق الأفكار وتداولها والتعبير عنها لذا يقول البعض أن حرية الرأي هي عصب الحريات العامة[1].

اختلف الفقهاء والفلاســـفة والمفكرون والأنظمة والمذاهب حول تعريف الحرية بشـــكل عام، حيث يمكن القول بأنه لا يوجد تعريف محدد بشكل جامع مانع للحرية، ومرد ذلك إلى اختلاف الزاوية التي ينظر منها إلى الحرية، وهو الأمر نفســـه في اللغة العربية، حيث ينظر لها في اللغة أنها خلاف للعبودية فيقال حر يحر حراراً، أي عتق وصـــار حراً، والحر هنا خلاف العبد[2]، وينظر إليها بمعنى السخونة والشدة والمعاناة، فيقال حر يحر حراً وحرة وحرارة وحروراً[3]،ويمكن القول أنه من الناحية اللغوية[4]، تحمل كلمة حرية المعاني التالية:

1- معنى خلقي: معروف في الجاهلية بمعنى الكريمة فيقال "ناقة حرة"، ويقال ماذا عنك بحر أي بحسن.

([1]) المتيت، أبواليزيد (1984)، **النظم الســـياســـية والحريات العامة**، (ط4) المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ص 223.

([2]) الرازي، محمد ابو بكر (1967)، **مختار الصحاح**، ،(ط1)، دار الكتب العربي، بيروت، ص129

([3]) ابن منظور(بدون سنة نشر)، **لسان العرب**، دار صادر، بيروت، ص111

([4]) العروي، عبدالله (1982)، **مفهوم الحرية**،(ط1) المركز الثقافي العربي، الرباط، ص13

2- معنى قانوني: مستعمل في القرآن الكريم، كقولة سبحانه وتعالى:"تحرير رقبة مؤمنة".

3- معنى اجتماعي: الذي يستعمله بعض المؤرخين، الحر هو المعفي من الضرائب.

ويذكر أن الصيغة المشهورة والمألوفة هي الصفة ومشتقاتها حر، محرر، تحرير، أما المصدر الأصلي، "حرية" فيستعمل للتمييز بين ولد حر أو كان عبداً ثم أعتق[1].

وليس السـبب الوحيد في عدم الاتفاق على تعريف محدد لكلمة الحرية وإعطائها معنى منضبطاً ومحدداً هو اختلاف الزاوية التي ينظر منها لها فحسب، بل هناك سبب آخر رئيسي يتمثل في المفهوم النسبي للحريات فالحرية تختلف باختلاف الزمان والمكان والمذهب الفكري السائد فهي ليست مطلقة ثابتة في معناها بل يدخل في حسبان ذلك الموازنة بين حق الدولة وحق الفرد ومراعاة المصالح المختلفة وتفاضل وأولية بعض الحريات على بعض في الرعاية والاهتمام[2].

ويرى الفقه الغربي أمثال لوك، ليبنز، روسو، فولتير، مونتسكيو – مع اختلاف الصياغات- أن الحرية تتمثل في قدرة الإنسان أو سلطته، في أن يفعل ما يشاء أو سلطته في أن لا يفعل ما يشاء[3].

وفي ذات السياق يعرفها جانب من الفقه العربي "الملكة الخاصة التي تميز الإنسان من حيث هو موجود عاقل يصدر في أفعالة عن إرادته هو، لا عن أية إرادة أخرى غريبة عنة"[4] .

ويعرف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 1789 الحرية بأنها "حق الفرد في أن يفعل ما لا يضر بالآخرين".

وهناك من يرى أن للحرية معنى قانوني يتمثل في "أن يكون للإنسان الحق أو السلطة في القيام بعمل ما، إن الحرية هنا مرادف لما هو مشروع أو جائز وهو ما ليس مفروض أو محضور"[5].

أما في الإسلام فينظر للحرية على أنها الإباحة والجواز بمعنى عدم جبر الإنسان على الفعل أو الترك ويعرف الغزالي الجواز بأنه التخيير بين الفعل والترك بتسوية الشرع[6].

([1]) العروي، عبدالله ، **مفهوم الحرية**، مرجع سابق، ص13

([2]) الشرقاوي، سعاد (1979)، **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني**، دار النهضة العربية، القاهرة، ، ص9 وما بعدها – عصفور، محمد (1961)، **الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي**،(ط1)، المطبعة العالمية، القاهرة، ، ص(ي) وما بعدها.

([3])حول مفهوم الحرية في الفكر الغربي، راجع كشاكش، كريم يوسف أحمد (1987)، **الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 25 وما بعدها

([4]) إبراهيم، زكريا(1971)، **مشكله الحرية**، مكتبة مصر، القاهرة، ص18 .

([5]) عبداللطيف، محمد (1995)، **الحريات العامة**، وحدة المطبوعات والنشر والترجمة، جامعة الكويت، ص5.

([6]) غرايبة، محمد رحيل(2000)، **الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الإسلامية**،(ط1)، دار المنار، عمان، ص235 .

ويرى الباحث، أن الحرية هي ليست فعلا بقدر ما تكون وصفاً لفعل، تتحدد معناها بارتباطها بذلك الفعل، وإذا ما أردنا أن نؤيد معنى للحرية فإننا نؤيد المعنى القانوني للحرية سالف البيان، فالحرية هي سلطة أو حق للقيام بعمل ما أو عدم القيام به.

أما حرية الرأي في اللغة[1]: الرأي في اللغة من الفعل رأى، والرؤية بالعين تتعدى إلى مفعول واحد، والرؤية بالعلم تتعدى إلى مفعولين، ورأي رأياً ورؤية. وقال ابن سيرين: الرؤية بالعين والقلب، والرأي معروف، وجمعة آراء. وفي حديث الأزرق بن قيس: وفينا رجل له رأي. ويقال فلان من أهل الرأي: أي ممن يؤخذ بآرائهم فيما يشكل من الحديث أو لم يأت فيه حديث أو رأي. وفلان يرى رأي فلان: إذا كان يرى رأيه، ويميل إليه ويقتدي به.

أما مفهوم حرية الرأي في الاصطلاح، حيث يمكن التعرض لهذا المفهوم من خلال نظرتين: النظرة الفلسفية الوجودية والتي تمثل أن حرية الرأي هي وسيلة الاتصال بالآخرين، وهي عملية تعبير عن القدرة، وتمثيل الإرادة[2]، والنظرة الاجتماعية والمذهب الطبيعي باعتبار حرية الرأي حق طبيعي للفرد، لصيق به منذ الولادة، وهو ضروري للعيش مع الجماعة ولتشكيل الإرادة الجماعية[3].

وفي ظل ذلك اهتم الفقه بوضع تعريف محدد لحرية الرأي، حيث عرفها البعض **"هي قدرة الفرد على اعتناق الأفكار وتبادلها والتعبير عنها والدعوة إليها في إطار الشرعية واحترام المقومات الأساسية للمجتمع"**[4].

وأيضاً عرفت **"حق الشخص في التعبير عن أفكاره ووجهات نظره الخاصة، ونشر هذه الآراء بوسائل النشر المختلفة"**[5].

ومن الفقه من يعرفها أيضاً **"الحق في حرية الرأي والتعبير عنه بما يتضمنه ذلك من حرية اعتناق الآراء بمأمن من التدخل، وحرية التماس المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها بمختلف الوسائل دون تقيد بحدود الدولة"**[6].

---

(1) ابن منظور، **لسان العرب**، ج1، الطبعة المعدلة الحديثة، ص1096، مادة (رأى)
(2) برلين، ايزايا (1992)، **حدود الحرية**، ترجمة جمانا طالب، دار الساقي، بيروت، ص15
(3) حماد، أحمد جلال (1986)، **حرية الرأي في الميدان السياسي، في ظل مبدأ المشروعية**، دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع، المنصورة، ص 60
(4) الزيات،طارق حسنين (1997)، **حرية الرأي لدى الموظف العام، دارسة مقارنة، (مصر وفرنسا)**،بدون دار نشر، ص 1.
(5) عبدالله، عبدالغني بسيوني (بدون سنة نشر)، **النظم السياسية**، الدار الجامعية، بيروت، ص440
(6) بدوي، ثروت(1975)، **النظم السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 425

وآخر عرفها "حق كل إنسان في التعبير عن رأيه صراحة، وبدون معوقات سواء كان هذا التعبير بالقول أو بالكتابة أو بغيرها من الوسائل المختلفة"[1].

وأيضاً يعرفها البعض "أن يتبنى الإنسان، في أي مجال، موقفاً فكرياً بحسب اختياره، سواء تمثل هذا الموقف في مجرد تفكير داخلي في نفسه، أو في اتخاذ موقف عام، إن حرية الرأي لكل إنسان تتضمن أن يفكر الإنسان وأن يقول ما يراه حقاً"، وقد يكون من الغريب أن تتضمن حرية الرأي الجانب الفكري الداخلي في نفس الإنسان، غير أن هذا الاعتقاد يبدو مبالغاً فيه بعض الشيء من عدة نواحي: فمن ناحية، إن عملية التفكير لا تتم بشكل بعيد عن عوامل خارجية لها تأثير مثل المستوى الاجتماعي والثقافي والأوضاع الاقتصادية في المجتمع. مع ما تخلفه وسائل الإعلام من تأثير على حرية الفكر في العصر الحالي، ومن ناحية أخرى، فإن فكر الإنسان ينعكس في صورة تصرفات، ومن ناحية أخيرة، فإن كل فكر إنساني لابد له من الاتصال كظاهرة اجتماعية هي اتصال الفكر والرأي بواسطة القول أو الكتابة والتعليم وغير ذلك من وسائل الاتصال، وهذه الوسائل تقبل التنظيم من جانب القانون[2].

ويجب هنا أن نفرق بين حرية الرأي والفكر وحرية الضمير[3] فالأخيرة تعرف بأنها حرية الشخص في أن لا يفعل شيئاً يخالف ضميره، وتجد حرية الضمير بعض التطبيقات منها:

1- يجوز للطبيب أن يرفض القيام بعملية الإجهاض، حتى ولو كان القانون يجيزها، إذا كانت تصطدم بمبادئه الضميرية و مشاعره من الناحيتين المعنوية أو الدينية، وهو حق طبيعي للطبيب دون نص في القانون.
2- يوجد حق أسمه "شرط الضمير" للصحفيين في فرنسا وفقاً لقانون 1935 وليس لهذا القانون مثيل في مجتمعاتنا العربية، بموجبه يجوز للصحفي أن يقرر إنهاء عقد عمله دون إخطار سابق من الصحيفة، مع احتفاظه بحقه في التعويض، وذلك في حالة حدوث تغيير في التوجه العام للصحيفة، وكان من شأنه أن يؤدي إلى المساس بشرف الصحفي أو سمعته أو بمصالحه الأدبية.
3- تجيز بعض الدول الأوروبية إعفاء المواطنين الذين يرون أن استخدام الأسلحة يتعارض مع ضمائرهم من الخدمة العسكرية، وقد صدر قانون 21 ديسمبر 1963 في فرنسا المعدل بقانون 8 يوليو 1983 ووفقاً لهذا القانون يجوز للشباب الخاضعين للالتزام بالخدمة العسكرية، لأسباب

---

(1) كشاكش، كريم يوسف أحمد، **الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة**، مرجع سابق، ص 71
(2) عبداللطيف، محمد ، **الحريات العامة**، مرجع سابق،ص195
(3) عبداللطيف، محمد، **الحريات العامة**، مرجع سابق،ص196

خاصة بالضمير أن يعلنوا معارضتهم لاستخدام الأسلحة على أن يقوموا بالعمل لمدة سنتين في أحد المرافق المدنية التابعة للدولة أو للهيئات المحلية أو بإحدى الهيئات الاجتماعية أو الإنسانية.

وحرية الفكر هي الحرية في ما يدور من أفكار ومعتقدات داخل العقل البشـــري فهو الجهاز الخاص بالتفكير لا يكف عن العمل أبداً كعملية فسيولوجية، فليس للقانون أن يطوله بالتنظيم ما دام أنها أفكار حبيسة لم تترجم إلى أفعال أو أقوال.(1)

وذهبت المحكمة الدستورية العليا في مصر عند تعرضها لحرية الرأي بالقول "إن الدستور قد نص في المادة (47) منه على "ضمان حرية التعبير عن الآراء وتمكين عرضها ونشرها سواء بالقول أو بالتصـــوير أو بالطباعة أو بالتدوين أو غير ذلك من وســـائل التعبير وقد تقررت بوصـــفها الحرية الأصــــل التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها، وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفاً، ولا يترددون وجلاً، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً".(2)

ومن خلال ما تقدم من تعريفات يمكن للباحث تعريف حرية الرأي بأنها هي قدرة الفرد على التعبير عن أفكاره بأي وسيلة في إطار القانون.

حيث يختلف الباحث مع من يرى أن حرية الرأي تتمثل في حرية إعتاق الأفكار، فهذا الأمر يتصـــل بحرية الفكر والمعتقد وليس بحرية الرأي، فحرية الرأي ترتبط بالتعبير أكثر منها بالمعتقد ولا تتأثر حرية الرأي بالوعاء الذي تقلب فيه ســواء بواســطة وســيلة الكترونية أو غير الكترونية وســواء بشـكل رسـمي أو غير رسـمي ويسـتوي أن يكون التعبير بصـيغة الدعوة لأفكار أو بصـيغة تهدف لغير ذلك فهي بالنهاية حرية رأي، ونرى أن ذلك لابد أن يتم في إطار القانون في مفهومة الواسع بمعنى أن يكون في إطار المشــروعية والعادات والتقاليد والمقومات الأســاســية للمجتمع وغير ذلك من متطلبات القانون.

ومما تقدم يمكن تعريف حرية الرأي لدى الموظف العام بأنها قدرة الموظف العام على التعبير عن أفكاره بأي وسيلة في إطار القانون.

وفي إطار مفهوم حرية الرأي اختلفت الأنظمة بشأن حرية الرأي لدى الموظف العام وانقسمت إلى عدة اتجاهات. حيث يبقى الموظفون العموميون جزءاً لا يتجزأ من المجتمع، فالواقع الســـياســـي والاقتصـادي والاجتماعي يؤثر فيهم بشـكل أو بآخر شـأنهم في ذلك شـأن باقي طوائف المجتمع، وعلى

---

(1) عطية، نعيم (1964)، **مســاهمة في دارســة النظرية العامة للحريات الفردية**، رســالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة، ص85

(2)المحكمة الدستورية العليا المصرية، **القضية رقم 17 لسنة 14 ق** ، جلسة 1994/1/14، **والقضية رقم 6 لسنة 15 ق** جلسة1995/4/15

ذلك إن حرية الرأي لديهم تمثل انعكاساً لحرية الرأي في المجتمع بشكل عام، لذا كان طبيعي أن تتباين الأنظمة المختلفة في حرية الرأي للموظفين العموميين وفقاً لقيمة حرية الرأي في المجتمع نفسه. ولقد ميّز بعض الفقهاء بين النظم الشمولية وبين الديمقراطية الغربية مع الأخذ في الاعتبار تفاوت الأوضاع بين الديمقراطيات الغربية ففي ظل النظم الشمولية فإن المواطنين لا يتمتعون بحرية الرأي بوجه عام ولذا فإن الموظفين لن يتمتعوا بها أيضاً فتتطلب تبعية مطلقة للموظفين وتطابقاً تاماً بين فكرهم السياسي والفكر السياسي للدولة، أما النظم الديمقراطية هي التي يكرس الموظف نفسه لخدمة الدولة وليس خدمة الحكومة القائمة[1].

ونعرض لموقف النظم الشمولية والديمقراطية الغربية من حرية الرأي لدى الموظف العام، وذلك على النحو التالي:

أ- النظم الشمولية:

تتشدد النظم الشمولية في طلب الولاء التام للموظف وتطابق أفكاره وآرائه السياسية مع الأيديولوجية السياسية القائمة للدولة وتطبيقاً لذلك يخضع الموظف العام لنظام رئاسي شديد يضمن تبعيته المطلقة للحكومة القائمة والفكر السياسي السائد وجرى تطبيق هذا النظام بشكل واضح في النظام الفرنسي النابليوني ونظام حكومة فيشي[2].

ولقد أضحت تبعية الموظف العام السياسية من المسلمات في النظم الشمولية حيث أصبح هناك مسؤولية سياسية للموظف العام تقابل المسؤولية التأديبية والجنائية، ولم تقتصر تلك المسؤولية السياسية للموظف فقط بل تمتد إلى نشاط مرؤوسيه فيما يتعلق بأدائهم لوظائفهم[3].

ب- الديمقراطية الغربية:

الديمقراطيات الغربية ليست سواء في تقرير حرية الرأي لدى الموظف العام بعضها أضرت بحرية الرأي للموظف العام إلى حد إهدارها مما جعلها تلتقي في الأثر والنتائج مع الأنظمة الشمولية، بشكل عام، نحصر هذه النظم في :

1. نظم تكرس مبادئ الدولة وتعادي ما دونها من مبادئ:

ويظهر هذا النظام جلياً في الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا، فالولايات المتحدة أصدرت قانوناً في 1939/8/2 يسمى "Hatch act" والذي وضع قائمة من المحظورات يتعين على الموظف

---

(1) الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص8

(2) عصفور، محمد(1961)، **رقابة النظام الاجتماعي**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص135

(3) متولي، عبدالحميد (1975)، **الحريات العامة**، نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها ،منشأة المعارف،ص34

العام الابتعاد عنها، ترتبط كلها بالنشاطات السياسية للموظف العام، غير أن "Hatch act" لم يكن كافياً لكي يحقق غاية النظام في الحصول على الولاء التام للموظفين، فصدر قانون في 1950/9/23 يسمى "Mac carran" ليحمى ما يسمى بألـــ "americainesm" وذلك ضد الأفكار والمبادئ الشيوعية وحظر شغل الوظيفة العامة على كل عضو في منظمة شيوعية[1]، هذا فضلاً عن نظام لجان فحص ولاء الموظفين، حيث كان ينبغي من الموظفين الإجابة على أسئلة محددة ويتم فحص إجاباتهم عن طريق لجان تصفية خاصة بكل مرفق والمباحث الفيدرالية [2]، أما سويسرا فقد أصدرت في 5 سبتمبر 1950 تعليمات تطالب الموظفين أن يطمئنوا الإدارة إلى ولائهم، وكان المقصود بذلك هم الشيوعيون.[3]

2. **الحياد المطلق للموظف العام:**

يمثل هذا الاتجاه بريطانيا، فإن كان الموظف له حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية إلا أنه لا يجوز له أن يمارس نشاطات سياسية تتعارض والحياد المطلق للوظيفة العامة، حيث تطلب من الموظف حياداً مطلقاً وتفرض على النشاط السياسي للموظف العام قيوداً لا يستهان فيها بحيث لا يكون حياده موضع ريبة ولقد أنعكس هذا الالتزام بالحياد السياسي على التعيين في الوظيفة العامة حيث لا يتدخل العامل السياسي في اختيار الموظفين العموميين.[4]

3. **حرية الرأي للموظف في ظل القيود الضرورية:**

يمثل هذا النظام فرنسا فيقترب وضع الموظف العام من وضع المواطن العادي فيتمتع بحرية الرأي في ظل القيود الضرورية اللازمة لحسن سير المرفق العام [5].

([1]) الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام، (مصر وفرنسا)**، مرجع سابق، ص10

([2]) متولي عبدالحميد، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص 114.

([3]) عصفور، محمد، **وقاية النظام الاجتماعي**، مرجع سابق، ص 136 – مصطفى، عبدالمنعم فهمي(1977)، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، دار الثقافة، القاهرة، ص 107.

([4]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام، (مصر وفرنسا)**،مرجع سابق، ص11 - متولي، عبدالحميد، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص 116.

الفصل الأول

صور حرية الرأي لدى الموظف العام

قد يتنوع رأي الموظف العام شأنه في ذلك شأن أي مواطن آخر، فقد يكون دينياً، سياسياً، مهنياً، اجتماعياً، وفنياً...الخ، إلا أن الآراء الأكثر حساسية في مجال الوظيفة العامة لا تخرج عن كونها سياسية ودينية ومهنية، مع الإشارة إلى أن الأخيرة هي الصورة الوحيدة التي ينفرد بها الموظف العام دون سائر المواطنين، وسوف نتناول هذه الصور تباعاً وفقاً لأهميتها بالنسبة للموظف العام بدء بالحرية الأكثر قداسة للإنسان واتصالاً بفطرته (الحرية الدينية) ثم حرية الآراء السياسية ومن بعدها حرية إبداء الآراء المهنية، وذلك في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول

الحرية الدينية للموظف العام

تعتبر الحرية الدينية من المظاهر المهمة لحرية الرأي لارتباطها اللصيق بالفطرة الإنسانية وهي ذات قيمه روحية مقدسة لدى الإنسان بشكل عام، سواء كان موظفاً أو غير ذلك، وأن المساس بها عادة يؤدي إلى نتائج وخيمة تتجنبها الأنظمة السياسية بتوفير حماية لهذه الحرية دولياً ومحلياً على مختلف المستويات التشريعية، الدستورية منها والعادية سواء كانت جنائية ومدنية وإدارية[1]، وللإحاطة بكافة جوانب هذا المبحث سوف نتطرق لماهية الحرية الدينية للموظف العام في مطلب أول ولممارسة الموظف العام للحرية الدينية وأثرها على العلاقة الوظيفية في مطلب ثان، وذلك على النحو التالي.

المطلب الأول

ماهية الحرية الدينية للموظف العام

تتعلق الحرية الدينية بعلاقة الفرد بربه، وهي تنقسم إلى حريتين: حرية العقيدة، وحرية إقامة الشعائر الدينية، الحرية الأولى تتيح للفرد أن يعتنق ديناً معيناً، والثانية تسمح له بمزاولة عبادات وطقوس هذا الدين، والحريتان _ في الفقه الدستوري _ ليست متساويتين فإذا كانت حرية إقامة الشعائر

---

(1) christopher L. eisgruber and Lawrence G.Saqer(2009),|**eligious Freedom and the constitution**,Harvard university press,p10.

الدينية مقيدة بالنظام العام والآداب ومنع التعارض مع الأديان، فإن حرية العقيدة مطلقة ليس عليها قيود. فالإنسان لا يكره على أن يعتنق دينا معينا أو يترك دينه الذي هو عليه. [1]

ومرد حرية الاعتقاد مطلقة لا قيد عليها يعود لوصفها بأنها أمراً باطناً يستقر في الوجدان لا يستطيع أحد الاطلاع عليه أو الوقوف على حقيقته ، ومن ثم كانت الدساتير غاية في الحصافة حين قررت أن حرية الاعتقاد مطلقة ، وأما حرية إقامة الشعائر الدينية فهي حرية مقيدة لارتباطها بمظاهر خارجية وطقوس قد يكون فيها ما يسئ إلى النظام العام ، أو الآداب العامة أو الأديان الأخرى.[2]

وسوف يقوم الباحث بتفصيل ذلك في فرع مستقل يوضح فيه تعريف الحرية الدينية للموظف العام (الفرع الأول)، كما يجمع الفقه والقضاء على أن الموظف العام يمارس الحرية الدينية تلك الحرية اللصيقة بالكائن الإنساني منذ الأزل بصفته مواطن عادي ؟ فما هو الأساس القانوني لتمتع الموظف العام بالحرية الدينية ؟ وهو ما سنتطرق له في الفرع الثاني.

الفرع الأول

تعريف الحرية الدينية للموظف العام

إن الحرية الدينية - كما ذكرنا- تتضمن في آن واحد حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية لذا نرى أن أغلب الفقه يضع لكل حرية تعريف مستقل فالبعض يعرف حرية العقيدة بأنها حق كل إنسان في اعتناق ما يراه مناسباً من ديانة دون إكراه أو قيد [3]، وهناك من يعرفها "بحرية الإنسان في اعتناق أو عدم اعتناق الدين أو المبادئ أو الأفكار الفلسفية " [4]، وأيضا يعرفها البعض بأنها: تعبير الأفراد في المجتمع عن معتقداتهم الدينية والممارسة العلنية للطقوس التي يستلزمها الدين. [5]

([1]) فهمي، مصطفى أبوزيد (2008)، **القانون الدستوري فقهاً وقضاءً**، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ص 201

([2]) سالمان، عبد العزيز محمد (2008) ،**أصول الحريات العامة في مملكة البحرين** ، (ط1) مركز البحرين للدراسات والبحوث،المنامة ، ص 140 . _ الحلو، ماجد راغب (1993)، **القانون الدســـتوري** ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص429. – ربيع، منيب محمد (1981)، **ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري** ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، ص135 .

([3]) Allen D.Hertzke and Kyle Harper(2015),**Religious Freedom in America**:constitutional Roots and contemporary challenges(studiesin American constitutional Heritage),university of Oklahoma press ,p31.

([4]) الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا و مصر)**، مرجع سابق، ص18

([5]) غزوي، محمد ســـليم (بدون تاريخ)، **الحريات العامة في الإســـلام مع المقارنة بالمبادئ الدســـتورية الغربية والماركسية** ، مؤسسة شباب الجامعة، ص202.

ويرى البعض أن حرية العقيدة والديانة هي حرية الفرد في أن يعتنق الدين الذي يريده وحريته في أن يمارس شعائر ذلك الدين سواء في الخفاء أو العلانية، وحريته في أن لا يعتقد في أي دين، وحريته في ألا يفرض عليه دين معين أو أن يجبر على مباشرة المظاهر الخارجية، أو الاشتراك في الطقوس المختلفة للدين، وحريته في تغيير دينه أو عقيدته، كل ذلك في حدود النظام العام والآداب.[1]

وتعريف آخر للعقيدة أن يقرر الفرد الانتماء إلى عقيدة دينيه أم لا وحرية الفرد أن يختار العقيدة التي يريد الانتماء إليها.[2]

وتعني أيضاً :"أن يكون الإنسان حراً في أن يعتنق الدين الذي يراه ويعتقد فيه" [3].

وتعريف آخر لحرية العقيدة هو أن يكون للإنسان الحق في اختيار ما يؤدي إليه تفكيره ويستقر عليه ضميره من عقيدة، دون إكراه أو ضغط من أجل اعتناق عقيدة معينة أو لتغيير عقيدته بأية وسيلة من وسائل الإكراه. [4]

فحرية العقيدة لا تقف فقط عند إقرار هذا الحق للفرد في اعتناق الدين أو غيرها من أفكار ومبادئ بل تتعدى ذلك في أن يرفض كل الديانات، فإلزامه باعتناق أي دين يؤثر سلباً على حريته في الاختيار، وتحديداً لدائرة مغلقة يختار منها ما يعتنقه. [5]

وقد كفل القضاء حماية حرية العقيدة [6] وقد عرفتها المحكمة الدستورية المصرية[7] بأنها تعنى ألا يحمل شخص على القبول بعقيدة غير مؤمن بها أو التنصل من عقيدة دخل فيها أو الإعلان عنها أو ممالأة أحداهما تحاملاً على غيرها فاحترام الأديان السماوية يجب أن يكون لازم ومتبادل ولا يجوز أن تيسر الدولة الانضمام التي إلى العقيدة ترعاها، ولا أن تتدخل بالجزاء عقاباً لمن يلوذون بعقيدة لا تصطفيها، وليس للدولة إذكاء صراع بين الأديان تمييزاً لبعضها على البعض.

---

(1) بدوي، ثروت (1967) ،**أصول الفكر السياسي** ،دار النهضة العربية، القاهرة، ، ص422.
(2) عبداللطيف، محمد، الحريات العامة، مرجع سابق، ص207.
(3) كشاكش، كريم يوسف أحمد، **الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة**، مرجع سابق، ص205.
(4) العيلي، عبد الحكيم حسن عبد الله، **الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام**، رسالة دكتوراه، جامعه عين شمس، كلية الحقوق، 1964م،ص383.
(5) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام، دراسة مقارنة (فرنسا – مصر)**، مرجع سابق، ص 15
(6) محكمة النقض المصـرية، **الطعن رقم 44** لسـنة 40 ق(أحوال شـخصـية) جلسـة1975/1/29 س26 ج 1 ص284_ ، وطعن المحكمة الإدارية العليا المصرية، **الطعن رقم 24673** لسنة 58 ق جلسة 2005/5/26.
(7) المحكمة الدستورية المصرية، **القضية رقم 8** لسنة 17 ق. جلسة 1996/5/18

أما ممارسة الشعائر سواء في شكلها الفردي أو الجماعي تعني "منح إتباع عقيدة دينية معترف بها الحق في إقامة شعائرها، وتتمثل هذه الحرية في ممارسة الشعائر الدينية من قبل إتباع العقيدة الدينية المعترف بها في قالبها الفردي أو الجماعي، وإقامة دور العبادة الخاصة بها، وحرية ارتيادها جهراً وعلانية، وعلى وجه الإجمال، فالحرية الدينية تتحقق في الواقع عندما يقوم الإنسان بأداء الطقوس الدينية والصلوات وفروض العبادة، وذلك دونما إخلال بالنظام العام أو حسن الآداب أو الاعتداء على مشاعر معتنقي الديانات الأخرى السماوية المعترف بها "[1].

وتعرف حرية ممارسة الشعائر الدينية بهي:"أن يكون الإنسان حراً في أن يزاول شعائر الدين الذي يعتنقه في حدود القانون" [2].

ويعرفها البعض أيضاً:"بأنها قدرة الفرد على أداء الطقوس والمظاهر التي تفرضها عليه تعاليم العقيدة التي يعتنقها وكذلك حقه في عدم أداء الطقوس وعدم إجباره على ممارسة طقوس عقيدة أخرى".[3]

وتعد ممارسة العبادات والشعائر الدينية مسألة مختلفة في مضمونها وحدودها بين الأنظمة المختلفة، ومرد ذلك اختلاف المقدرات والظروف السياسية والاقتصادية والثقافية والبيئية والداخلية لكل مجتمع، مع الاعتراف بالحد الأدنى من الالتزام العام باحترام ممارسة الشعائر بين كافة المجتمعات البشرية. [4]

ولا ينبغي فصل حرية العقيدة عن حرية ممارسة الشعائر الدينية فهما حريتان متلازمتان متكاملتان تحققا مع بعضهما الحرية الدينية، وهو ما حمل بعض الدساتير على أن يضم هاتين الحريتين في جمله واحدة، فحرية ممارسة الشعائر الدينية مظهر من مظاهر حرية العقيدة باعتبارها الصورة الرئيسية للتعبير عن محتواها عملياً، ولما كانت هي تعبير عن ما بداخل الفرد من إيمان وعقيدة فيجوز تقييدها لرعاية مصالح عليا مرتبطة بها، كصون النظام العام والقيم الأدبية وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم[5].

([1]) خليل، محسن (1978)، **حقوق الإنسان والنظام الدستوري اللبناني**، بحث مقدم إلى ندوة تدريس حقوق الإنسان منظمة بين اليونسكو وجامعة الزقازيق، ا لقاهرة، الفترة من 14 إلى 1978/12/16.

([2]) كشاكش، كريم يوسف أحمد ،مرجع سابق، ص205.

([3]) الزيات، طارق حسنين، مرجع سابق، ص16.

([4]) عفيفي، مصطفى محمود (1998)، **الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق**، (ط1)، دار الفكر العربي، القاهرة، ص143.

([5]) المحكمة الدستورية العليا المصرية، **القضية رقم 8 لسنة 17 ق** ، جلسة 1996/5/18.

لذا نرى أن البعض يعرف الحرية الدينية بشكل يشمل حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية في ضوء إعلان الأمم المتحدة لمناهضة التعصب بأنها: حق الشخص في اعتناق الدين الذي يرى صحته، وفي تغيير هذا الاعتقاد إلى اعتقاد آخر، وحقه أيضاً في ألا يكون له دين، هذا بالإضافة إلى حق المتدينين في الإعلان عن عقائدهم الدينية، وممارسة عباداتها وشعائرها دون قيود، اللهم إلا تلك القيود الضرورية لنظام الجماعة المقبولة في المجتمع الديمقراطي الحر.[1]

ويعرف آخر الحرية الدينية بأنها: "الشعور بالحرية في اعتناق المعتقدات والأديان دون جبر أو إكراه" [2]، ويعرف البعض الحرية الدينية أيضاً بأنها تعني: حق الإنسان في اختيار ما يؤمن به ابتداء وفقاً لما استقر عليه قلبه وضميره ووجدانه من غير ضغط ولا قسر ولا إكراه خارجي [3]، ويعرف غيرهم الحرية الدينية بأنها تعني: حرية الاختيار في أن يتبنى الإنسان من المفاهيم والأفكار ما ينتهي إليه بالتفكير أو ما يصل إليه بأي وسيلة أخرى من وسائل البلاغ، فتصبح معتقدات له، يؤمن بها على أنها هي الحق، ويكيف حياته النظرية والسلوكية وفقاً لها، دون أن يتعرض بسبب ذلك للاضطهاد أو التمييز أو التحقير ودون أن يكره بأي طريقة من طرق الإكراه على ترك معتقداته، أو تبنى معتقدات أخرى مخالفة لها.[4]

الحرية الدينية أيضاً من وجهة نظر البعض: هي قدرة الإنسان التامة على اختيار الدين الحقيقي الذي يريده بيقين وما يترتب على هذا الاختيار من ممارسته والدعوة إليه وغير ذلك، مع الالتزام بحكم هذا الدين في مدى جواز الخروج منه". [5]

وقد ظهرت في الآونة الأخيرة تقارير عديدة تتحدث عن قيود غير منطقية لممارسة الشعائر منها التقرير السنوي الصادر من الخارجية الأمريكية والتي تدعي في كل مرة بنفس الصيغة أن الدولة المصرية تفرق بين المسلمين والمسيحيين فغير مسموح للمسيحيين دخول كليات جامعة الأزهر بالرغم

([1]) فرحات، محمد نور (1998)، **الإسلام وحرية العقيدة "ملاحظات أولية"** المجلة العربية لحقوق الإنسان ، العدد الخامس، يناير، ص182.

([2]) الميمان، ناصر بن عبدالله ، **الحرية الدينية في الشريعة الإسلامية أبعادها وضوابط**ها، مجمع الفقه الإسلامي، الدورة التاسعة عشرة،ص5.

([3]) طاحون، أحمد رشاد (1998)، **حرية العقيدة في الشريعة الإسلامية**،(ط1)، ايتراك للنشر والتوزيع، القاهرة، ص93.

([4]) النجار، عبد المجيد ، **الحرية الدينية في الشريعة الإسلامية أبعادها وضوابطها**، بحث مقدم إلى مجمع الفقه الإسلامي الدولي ،منظمة المؤتمر الإسلامي ، الدورة التاسعة عشرة، إمارة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة،ص4.

([5]) داود، محمود السيد حسن (2013)، **حق الإنسان في الحرية الدينية**، دراسة تأصيلية على ضوء الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان مقارنة بالفقه الإسلامي، (ط1) دار الكلمة للنشر والتوزيع ،القاهرة، ص16.

من تمويلها التام من قبل المال العام للدولة[1]، وبالطبع هذا كلام مغلوط فكما يقول البعض ليس من المعقول أن يطعن المسلم في تعيين مسيحي لمنصب ديني مسيحي، والعكس غير متصور أيضاً في أن يطعن مسيحي في تعيين مسلم لمنصب شيخ الأزهر أو مفتي الديار المصرية، فكيف يكون لمسيحي الالتحاق بجامعة إسلامية تدرس الدين والعقيدة والتفسير والفقه في الشريعة الإسلامية على خلاف دينه فهذا أمر غير متصور، كما أنه لا يعقل أن نعدل في المناهج الإسلامية لكي يلتحق بها المسيحيون، كما أن فكرة السماح لمسلم بالدخول في المعاهد الكهنوتية غير مطروحة والتي تدرس قواعد الديانة المسيحية للقسس والكهنة. [2]

ومع ذلك توضيحاً لما سبق تفرق المحكمة الدستورية العليا المصرية الدستورية الاعتقاد وحرية مزاولة الشعائر الدينية وكان ذلك بصدد الطعن بعدم دستورية القرار بقانون 263 لسنة 1960 الصادر بحل المحافل البهائية، فقد طعن في هذا القرار بقانون على أساس مخالفته للمادة 46 من الدستور.

"ويستفاد في ذلك أن المشرع قد التزم في جميع الدساتير المصرية مبدأ حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة في كل بلد متحضر – فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التي يطمئن إليها ضميره وتسكن إليها نفسه ولا سبيل لأي سلطه عليه فيما يدين به في قرارة نفسه وأعماق وجدانه، أما حرية إقامة الشعائر الدينية وممارستها فهي مقيدة بقيد أفصحت عنه الدساتير السابقة وأغفله الدستور القائم وهو "قيد عدم الإخلال بالنظام العام وعدم منافاة الآداب"، ولا ريب أن إغفاله لا يعني إسقاطه عمداً وإباحة إقامة الشعائر الدينية ولو كانت مخلة بالنظام أو منافية للآداب، ذلك أن المشرع رأى أن هذا القيد غنى عن الإثبات والنص عليه صراحة باعتباره أمراً بديهياً وأصلاً دستورياً يتعين إعماله ولو أغفل النص عليه، أما الأديان التي يحمي هذا النص حرية القيام بشعائرها فقد استبان من الأعمال التحضيرية لدستور سنة 1923 عن المادتين 12،13 منه (وهما الأصل الدستوري لجميع النصوص – ومنها المادة 46 من الدستور الحالي- حرية القيام بشعائرها إنما هي الأديان المعترف بها وهي الأديان السماوية الثلاثة.

([1]) راجع في ذلك تقرير الخارجية الأمريكية الصادرة في 2004/9/15حول حرية الدين في مصر _التقرير السنوي السادس، التقرير الصادر في 2007/9/15_التقرير السنوي الثامن على شبكة الانترنت ،

([2]) أبو يوسف، حسام فرحات، (2004)، **الحماية الدستورية للحق في المساواة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص166.

أما العقيدة البهائية على ما أجمع عليه أئمة المسلمين ليست من الأديان المعترف بها _ ومن يدين بها من المسلمين يعتبر مرتداً... وترتيباً على ذلك كله فإن العقيدة البهائية ليست ديناً سماوياً من الأديان الثلاثة المعترف بها ومن ثم فإن الدستور لا يكفل إقامة شعائرها".[1]

وفي ذات الصدد، قضت المحكمة الدستورية العليا بمناسبة الطعن على قرار وزير التربية والتعليم الصادر بمنع الطالبة المنقبة من دخول المدرسة، باعتبار أن هذا القرار مخالفاً لحرية العقيدة _على أن النعي على القرار المطعون فيه، مخالفته لحرية العقيدة التي نص عليها الدستور في المادة (46) مردود بأن "هذه الحرية- في أصلها- تعني أن لا يحمل الشخص على القبول بعقيدة لا يؤمن بها أو التنصل من عقيدة دخل فيها أو الإعلان عنها أو ممالأة إحداها تحاملاً على غيرها سواء بإنكارها أو التهوين منها أو ازدرائها بل تتسامح الأديان فيما بينها ويكون احترامها متبادلاً"، ولا يجوز كذلك في المفهوم الحق لحرية العقيدة أن يكون صونها لمن يمارسونها إضراراً بغيرها ولا أن تسير الدولة - سراً أو علانية- الانضمام إلى عقيدة ترعاها إرهاقاً لآخرين من الدخول في سواها، ولا أن يكون تدخلها بالجزاء عقاباً لمن يلوذون بعقيدة لا تصطفيها، وليس لها بوجه خاص إذكاء صراع بين الأديان تمييزاً لبعضها على بعض كذلك فإن حرية العقيدة لا يجوز فصلها عن حرية ممارسه شعائرها، وهو ما حمل الدستور على أن يضم هاتين الحريتين في جملة واحدة جرت بها مادته السادسة والأربعون بما نصت عليه من أن حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية مكفولتان وهو ما يعني تكاملهما وأنهما قسيمان لا ينفصلان، وأن ثانيهما تمثل مظاهر أولاهما باعتبارها انتقالاً بالعقيدة من مجرد الإيمان بها واختلاجها في الوجدان إلى التعبير عن محتواها عملا ليكون تطبيقها حياً، فلا تكمن في الصدور، ومن ثم ساغ القول بأن أولاهما لا قيد عليها، وأن ثانيتهما يجوز تقييدها من خلال تنظيمها، توكيداً لبعض المصالح العليا التي ترتبط بها وبوجه خاص ما يتصل منها بصون النظام العام والقيم الأدبية، وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم، حيث أنه متى كان ذلك؛ وكان القرار المطعون فيه لا ينال من حرية العقيدة، ولا يقوض أسسها أو يعطل شعائرها ممارستها، ولا يناهض جوهر الدين في الأصول الكلية التي يقوم عليها بل يعتبر اجتهاداً مقبولاً شرعاً لا يتوخى غير تنظيم رداء للفتاة - في دائرة المعاهد التعليمية عبر

---

(1) المحكمة الدستورية العليا المصرية، **في القضية رقم 7، 2ق** ، جلسة 1\3\1975-مكتب فني رقم 1 الجزء الأول ،ص 228.

المراحل الدراسية التي حددها- بما لا ينتقص من حيائها أو يمس عفافها أو يشي بعطوراتها؛ فإن هذا القرار يدخل في دائرة تنظيم المباح، ولا يعد افتئاتاً على حرية العقيدة [1]

لاحظنا فيما سبق أن الحرية الدينية تتكون من شقين رئيسين (حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية) لا يجوز التضحية بأحدهما وإن التضحية بأحدهما يؤدي إلى إفراغ الأخرى من مضمونها بحيث يمكننا أن نعرف الحرية الدينية بأنها حق الفرد في اعتناق أو عدم اعتناق عقيدة دينية معينة، وإقامة الشعائر والطقوس الخاصة بعقيدته الدينية في حدود القانون، وعلى ذلك يمكن القول أن مفهوم الحرية الدينية للموظف العام لا يختلف عن مفهومة للمواطن العادي فالموظف يتمتع بهذه الحرية الغريزية شأنه شأن أي مواطن آخر دون أن يكون لصفته كموظف عام – كأصل عام- تأثير على اعتناقه لدين معين وممارسته لطقوس هذا الدين.

ولكن ما الأساس القانوني لتمتع الموظف العام بهذه الحرية؟ وهو ما سنتناوله في الفرع التالي:

الفرع الثاني

الأساس القانوني لتمتع الموظف العام بالحرية الدينية

ذكرنا أن الفقه والقضاء يجمعان على أن الموظف العام يمارس الحرية الدينية تلك الحرية اللصيقة بالكائن الإنساني منذ الأزل بصفته مواطن عادي، ويرجعون أساس هذا التمتع إلى النصوص القانونية الدولية والداخلية سواء الدستورية والعادية، ونفصل ذلك على النحو التالي:

أولاً: النصوص القانونية الدولية كأساس للحرية الدينية للموظف العام

تبرز أهمية النصوص الدولية في الوقت الراهن كأساس للحقوق والحريات العامة ومن بينها الحرية الدينية بسبب اعتبارها جزءاً من منظومة التشريعات الداخلية ويتم تطبيقها بشكل مباشر في العديد من الأنظمة.

ولاقت حرية العقيدة اهتمام كبير على المستوى الدولي[2] وتوالت النصوص في المعاهدات الدولية وإعلانات الحقوق التي تؤكد على حرية العقيدة، وقد ذكرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عند تبنيها الإعلان الخاص بالقضاء على كل أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين والمعتقد

---

(1)حكم المحكمة الدستورية المصرية، **في القضية رقم 8 لسنة 17 قضائية** ،جلسة 1996/5/18م، المجموعة، الجزء السابع، ص665-666.

(2)–H.khox Thames and chiriseiple and Awy Rowe(2009),**Interational Religious Freedom Advocacy**,Baylor university press.

أن إهمال أو انتهاك حقوق الإنسان والحريات الأساسية _لاسيما الحق في حرية الفكر والوجدان أو الدين أو أي عقيدة أخرى_ قد جلب بطريق مباشر أو غير مباشر على البشرية الحروب والمعاناة الشديدة. [1]

كذلك أقر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966) [2] هذا الحق في المادة (18) منها، التي نصت على أنه: "لكل فرد الحق في حرية الفكر والضمير والديانة، ويشمل هذا الحق حريته في الانتماء إلى أحد الأديان أو العقائد باختياره وفي أن يعبر، منفرداً أو مع آخرين بشكل علني أو غير علني، عن ديانته أو عقيدته سواء كان ذلك عن طريق العبادة أو التقيد أو الممارسة أو التعليم".

وقد كان نص المادة 18 السابق الإشارة إليه مقتبس من نص المادة التاسعة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي قررت أن لكل إنسان الحق في حرية الفكر والاعتقاد والدين، وهذا الحق يشمل حرية تغيير ديانته أو عقيدته وكذلك حرية التعبير عن ديانته أو عقيدته منفرداً أو في جماعة، بشكل عام أو بشكل خاص بالعبادة أو الممارسة أو الاحتفال. [3]

ولم يختلف نص هذه المادة عما ورد في المادة (18) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) [4]، حيث جاء فيها "لكل شخص الحق في حرية التفكير والضمير والدين، ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته أو عقيدته، وحرية الإعراب عنهما بالتعليم والممارسة وإقامة الشعائر ومراعاتها سواء أكان ذلك سراً أم مع الجماعة".

وبينت المادة (27) من هذه الاتفاقية حقوق الأقليات في التعبير عن ديانتهم، حيث جاء فيها:"لا يجوز إنكار حق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات عنصريه أو دينية أو لغوية قائمة في دولة ما، في الاشتراك مع الأعضاء الآخرين مع جماعتهم في التمتع بثقافتهم أو الإعلان عن ديانتهم وإتباع تعاليمها أو استعمال لغتهم".

ثانياً: التشريعات الداخلية كأساس للحرية الدينية للموظف العام

---

(1) اعتمد ونشر على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 55\36 المؤرخ في نوفمبر 1981 مذكور في **مجلد حقوق الانسان** ، مجموعة صكوك دوليه، المجلد الأول ، الأمم المتحدة ،نيويورك، 1993م.

(2)راجع الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org ،صدقت الاردن على العهد ب1975/5/28م ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2006/6/15م في العدد(4764) بينما انضمت البحرين للعهد في 2006 بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006م.

(3) تم التوقيع على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان في روما في 4 من نوفمبر 1950 نشرت لدى بسيوني، محمود شريف (2003)، **الوثائق الدولية المعنية بحقوق النسان**، المجلد الثاني، دار الشروق ،القاهرة، بتصريح من المعهد الدولي لحقوق الانسان بجامعة دي بول شيكاغو.

(4) حول النصوص راجع الموقع الرسمي للأمم المتحدة www.un.org

من النادر أن يخلو دستور في العالم من النص على الحرية الدينية والتأكيد عليها نظراً لمكانتها وأهميتها عند مختلف الشعوب، وبعد ذلك تتناول التشريعات العادية هذه الحرية بالتفصيل اللازم للوقوف على ضمانها وقيود ممارستها.

في فرنسا يستند حق الموظف العام في الحرية الدينية إلى مجموعة من النصوص الدستورية والقانونية المنسجمة مع مبدأ علمانية الدولة مما يحقق له مجموعة من الضمانات اللازمة للحرية الدينية دون أن يؤثر ذلك على الالتحاق بالوظيفة العامة أو الاستمرار بها، فلقد أستقر الرأي في فرنسا على أن الموظف العام يتمتع بكافة الحريات شأنه في ذلك شأن المواطن العادي ولا يمكن أن يستمد من وضعه الخاص كموظف عام أي انتقاص من حرياته ومنها حرية العقيدة. [1]

فجميع الدساتير الفرنسية ومن قبلها إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي قد أكدت على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين في جميع الحريات والتي من بينها حرية العقيدة واحترام الدولة لرغبات الأفراد وحرياتهم بغير أن يترتب على هذه الحرية أي ضرر على حياتهم بشكل عام أو أي إضرار بوظائفهم بشكل خاص، لقد بين إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي صدر في أغسطس 1789 في مادته العاشرة على ألا يضار أحد بسبب آرائه ومعتقداته الدينية، كما نص دستور1793 في مادته الثانية على أنه لا يمكن منع حرية ممارسة العبادات، كما أكد دستور 1946 في مقدمته على أنه من غير الجائز أن يضار أحد في وظيفته أو عمله بسبب أصله أو أفكاره أو معتقداته وكذلك دستور 1958 قد نص في مادته الثانية على مبدأ علمانية الدولة وحرية العقيدة، حيث تقرر هذه المادة أن الجمهورية علمانية وهي تضمن المساواة أمام القانون لكل المواطنين دون تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو العقيدة.[2]

وعلى الرغم من وفرة النصوص الدستورية التي تكرس حرية العقيدة إلا أن المجلس الدستوري رجع في إسناد الحرية الدينية إلى نظرية المبادئ الأساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية حيث ردها المجلس إلى قانون 29 ديسمبر 1905 كي يضفي عليها القيمة الدستورية.[3]

([1]) الزيات، طارق حسنين ،**حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص69 -70

([2]) للاطلاع على النصوص الدستورية الفرنسية راجع الموقع الرسمي للتشريعات الفرنسية**www.legfrance.org.fr**

([3]) الشبمى، عبدالحفيظ (2001)، **القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي**، دار النهضة العربية، ص274

وقد ترجمت قوانين الوظيفة العامة ما نصت عليه الدساتير المتعاقبة بنصوص صريحة تقر الحرية الدينية للموظف العام، فقد نص قانون 29 ديسمبر 1905 م(31) "على عدم شرعية الاعتراض على ديانة أي موظف وحظر تهديد أي فرد في عمله لأسباب دينية".[1]

أيضاً نص قانون 19 من أكتوبر 1946 بشأن النظام العام للموظفين في م (16) يجب أن يتضمن الملف الشخصي للموظف كل الأوراق المتعلقة بمركزه الوظيفي ويجب قيد هذا الأوراق وترقيمها وتصنيفها بصفة دائمة ولا يجوز تضمين ملف الموظف أية إشارة إلى آرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية، كما قرر أمر رقم 244/95 بتاريخ 4 فبراير 1959 بإصدار النظام العام للموظفين في مادته الثالثة عشرة أنه لا يجوز الإشارة في ملف الموظف إلى أي من آرائه السياسية أو الفلسفية والدينية. [2].

ونستكمل عرض النصوص التي توفر حماية الحرية الدينية للموظف العام بما ورد في م(6) من قانون رقم 634 بتاريخ 13 يوليو 1983 والتي تنص على أن حرية الرأي مصونة للموظفين، ولا يمكن التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو معتقداتهم الدينية، فجميع النصوص الواردة في قوانين الوظيفة العامة صريحة لا تدع مجال للشك حول حق الموظف العام في اعتناق ما يراه من أفكار ومبادئ دينية.[3]

وقد وضع المجلس الدستوري في مجال حرية العقيدة مبدأ عاماً يلزم المشرع أن يأخذ به في مثل هذه الحالات مستقبلاً وتتمثل الوقائع في أن الحكومة تقدمت في مشروع قانون في عام 1975 لتعديل بعض المواد المتعلقة بالمرسوم 4 فبراير1959 بشأن نظام العاملين في الدولة، يتضمن في إحدى مواده تمكين لجنة الامتحان للمتقدمين للترشيح للوظيفة العامة بسلطة تقديرية مطلقة بالاطلاع على ملفات المرشحين للوظيفة وتكوين عقيدتهم تجاه المرشحين، كما أن القانون منح اللائحة في ذات الوقت تحديد طرق ووسائل الاستعانة بملفات المرشحين للوظيفة العامة، ولقد طلب أعضاء الجمعية الوطنية من المجلس الدستوري إقرار عدم دستورية مشروع القانون لمخالفته مبدأ المساواة بسبب منحه لجنة الامتحان سلطة تقديرية مطلقة من ناحية، المادة"34" من الدستور والتي تعهد للقانون وليس للائحة تحديد الضمانات المتعلقة بالحريات من ناحية أخرى، وبالنظر إلى موقف المجلس الدستوري "فقد حدد أن السلطة التقديرية أو الاختيارية الممنوحة لأعضاء اللجنة بالاطلاع على ملفات المرشحين وما تؤدي

([1]) الملط، محمد جودت (1969)، الموظف العام وممارسة الحرية، **مجلة العلوم الادارية**، سنة 11،العدد 3، 1969، ص86.

([2]) الملط، محمد جودت الملط (1970)،الموظف العام وممارســة الحرية، **مجلة العلوم الادارية**، ســنة 12،العدد 2، ص143.

([3]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص71

إليه من استبعاد بعض المرشحين وقبول البعض الآخر اعتماد على المعتقدات الدينية أو الفلسفية بملفات المرشحين، ومن ثم فإن هذه السلطة التقديرية تتعارض مع مبدأ المساواة والمكفول بإعلان 1789 لأحداث التمييز على أسس غير الكفاءة والقدرة الوظيفية، وبالتالي فإنه يتعين على اللجنة منذ اللحظة التي تقرر فيها الاطلاع على ملفات المرشحين فإنه يجب عليها أن تطلع على جميع ملفات المرشحين دون استثناء، وعليه فإن التفسير الملزم لدراسة جميع ملفات المرشحين والذي فرضه المجلس الدستوري كان محل دفاع من ممثلي الحكومة بالجمعية الوطنية ولكن التفسير الآخر - الاستعانة الاختيارية بملفات المرشحين– كان من الممكن تحققه لولا أن فرض المجلس الدستوري تفسيره، أما بخصوص أن القانون يعهد إلى اللائحة مسألة كيفية الاطلاع على ملفات المرشحين، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري مجرد إجابة تقليدية، حيث حدد في قراره أن دور اللائحة هنا مجرد وضع المبادئ التي حددها القانون موضع التنفيذ وهو ما يعني تبعية اللائحة في مجال الحقوق والحريات الأساسية".[1]

وذكرنا فيما سبق أن الحرية الدينية تتكون من شقين إحداها يتعلق بحرية العقيدة والأخرى تتصل بممارسة الشعائر الدينية لا تكتمل الأولى إلا بالثانية، ويضمن القانون الفرنسي للمواطنين حرية ممارسة الشعائر الدينية داخل أماكن العبادة ودون قيود ما دامت لا تتعارض مع النظام العام، ولقد نص قانون 1905 في مادته الأولى على حرية العبادة في حدود القيود المبينة في هذا القانون والتي يتطلبها النظام العام، وفي مادته الثانية والثلاثون نص على أن "يعاقب بعقوبة الجنحة كل من يعطل أو يفسد ممارسات إحدى العقائد بإحداث اضطرابات وإفساد للنظام داخل أماكن العبادة "، ولقد أناط هذا القانون بالكهنة سلطات الضبط داخل أماكن العبادة دون السلطة المدنية إلا في حالة تهديد النظام العام تهديداً مباشراً نتيجة لممارسة العبادة، ومن الطبيعي أن يمارس الموظف العام الشعائر الدينية في حياته الخاصة خارج أوقات العمل الرسمية مع التزامه بما يلتزم به أي مواطن بالقواعد المفروضة بالقانون والتي تنظم حدود هذه العبادة ودون خروج على القانون بما يهدد النظام لعام، ولكن السؤال هل يحق للموظف أن يمارس الشعائر الدينية الخاصة بمعتقداته الدينية خلال أوقات العمل الرسمية؟.

في الحقيقة لا يوجد في أحكام مجلس الدولة الفرنسي شيء من هذا القبيل إلا أن مبدأ علمانية الدولة والقواعد العامة في النظام الوظيفي الفرنسي يحتمان ضرورة التزام الموظف **أثناء العمل بعدم** ممارسة طقوس عبادته وله أن يمارسها في أوقات فراغه من العمل، ويمكن استخلاص ذلك من القوانين التي تجيز للكهنة تنظيم مواعيد الصلاة في الكنيسة دون قيد إلا احترام حق الأطفال الملحقين بالمدارس

([1]) الشمبى، عبد الحفيظ ، **القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي**، مرجع سابق ص275_276

في الالتحاق بمواعيد الدراسة، وبينت اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان ضرورة احترام الالتزامات الوظيفية ولو على حساب حرية العبادة باعتبار أن التعاقد قد تم على العلم بالقيود التي تفرضها الوظيفة في القضية التي رفعها أحد المدرسين المسلمين بإنجلترا بسبب عدم منحة وقت يوم الجمعة للقيام بصلاة الجمعة، وعلى الرغم من ذلك فإن الإجازات في فرنسا ترد أغلبها إلى مناسبات الدينية ولكن ما زلنا خارج أوقات الدوام الرسمي.[1]

وفي مصر نصت المادة (64) من دستور مصر 2014 "حرية الاعتقاد مطلقة وحرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة لأصحاب الأديان السماوية، حق ينظمه القانون "ونصت المادة (43) من دستور 2012م" حرية الاعتقاد مضمونه، وتكفل الدولة حرية ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة للأديان السماوية وذلك على النحو الذي ينظمه القانون".

وفي نص المادة(46) من دستور مصر لسنة 1971م بين الحرية الدينية بالقول "تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية" وهذا النص - في صياغته- أقل وضوحاً من النصوص المقابلة التي واجهت هاتين الحريتين في دساتير سابقة، فدستور سنة 1923 كان يخصص للحرية الدينية مادتين: المادة 12: تنص على أن: حرية الاعتقاد مطلقة، والمادة 13: وتنص على أن: تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب، ودستور سنة 1956: أول دساتير مصر الثورة خصص لهذه الحرية نصاً واحداً ولكنه جمع فيها أحكام المادتين السابقتين فقال: في المادة 43 إن حرية الاعتقاد مطلقة، وتحمي الدولة حرية القيام بالشعائر الدينية والعقائد طبقاً للعادات المرعية في مصر،على ألا يخل ذلك بالنظام العام أو ينافي الآداب. وجاء دستور 1964 فأورد في المادة 34 نفس نص المادة 43 السابقة وتقريباً بالحرف الواحد. [2]

هذا وقد كفلت الدساتير الأردنية المتعاقبة الحرية الدينية، فقد نص الدستور الأردني لعام 1928م في المادة (10) على أن "الإسلام دين الدولة ويضمن لجميع القاطنين في شرق الأردن الحرية التامة في العقيدة وحرية القيام بشعائر العبادة طبقا لعاداتهم ما لم تكن مخلة بالأمن العام، أو النظام، أو منافية للآداب"، كذلك نص الدستور الأردني لعام 1947م في المادة (16) "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة الأردنية الهاشمية ما لم تكن مخلة بالنظام أو منافية

([1]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 48-50

([2]) فهمي، خالد مصطفى(2012)، **الحماية القانونية للمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية**، دار الفكر الجامعي، القاهرة، ص116 وما بعدها

للآداب"، كذلك نص الدستور الأردني 1952م في المادة (14) على أن "تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان، والعقائد طبقاً للعادات المرعية في المملكة ما لم تكن مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب".

وعلى الرغم من النصوص الدستورية الأردنية التي جاءت بشكل عام كافلة للحرية الدينية فقد أورد تقرير لشبكة الإعلام المجتمعي تحت مسمى نحو مواطنة كاملة - أثر الانتماء الديني- عام 2012 "أن دائرة الأحوال المدنية والجوازات لا تعترف رسمياً بهذه الأديان ومدارسها أو أماكن العبادة لأبناء الطائفة، وتسجل زيجات هذه الطوائف ومعاملاتهم الشخصية على أنهم مسلمين، فعلى سبيل المثال هنالك نوعين من المقابر البهائية المعترف بها، ولكن تم تسجيل مقبرة منطقة العدسية البهائية باسم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، رغم طلب أبناء الديانة البهائية بتسجيلها في إطار العقيدة البهائية، ومن مظاهر التمييز بالنسبة لإتباع العقيدة البهائية عدم تثبيت اسم الديانة على بطاقة الأحوال المدنية الشخصية ولا على السجلات، فالحكومة تعتبر البهائيين مسلمين، ويترك على الهوية الشخصية خانة الديانة فارغة، أو علامات مع شرطات، بينما لا تعترف السلطات الرسمية بدين الدروز، إلا أنها لا تحظر ممارسة أبناء الطائفة الدرزية لمعتقداتهم".[1]

وفي ذات السياق، أورد التقرير الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية لحرية الأديان في الأردن عام 2012 "إن الدستور الأردني والقانون الجنائي والتشريعات والقوانين لا تحظر الارتداد عن الإسلام أو جهود تبشير المسلمين وتحويلهم عن دينهم، غير أن الحكومة تحظر التحول عن الإسلام واعتناق دين آخر من خلال منحها السيادة للشريعة وتبيح الحكومة صراحة ودون تحفظ التحول عن دين آخر واعتناق الإسلام، وبحسب التقرير "لا تعترف الحكومة بأن الذين تحولوا عن الإسلام أنهم أصبحوا خاضعين تحت سلطة قوانين طائفتهم الجديدة في الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية؛ بل يستمر اعتبار المتحولين مسلمين، وطبقاً للشريعة، يعتبر المتحول عن الإسلام مرتداً ويجوز حرمانه من حقوقه المدنية إذا ما رفع أي فرد في المجتمع شكوى تتهم المتحول بالردة". [2]

وفي البحرين كفلت الحرية الدينية في ميثاق العمل الوطني البحريني في الفصل الأول الخاص بالمقومات الأساسية تحت البند ثالثاً حرية العقيدة، حيث ورد فيها: "تكفل الدولة حرية العقيدة، وتكون حرية الضمير مطلقة، وتصون الدولة حرية دور العبادة، وتضمن حرية إقامة الشعائر الدينية وفق العادات السائدة في البلد"، ونصت المادة 22 من الدستور البحريني المعدل 2002 على أن "حرية

---

(1) تقرير نحو مواطنة كاملة "أثر الانتماء الديني (2012)، ورد في دراسة لشبكة الإعلام المجتمعي.
(2)التقرير الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية لحرية الاديان في الأردن ،2008.

الضمير مطلقة، وتكفل الدولة حرية دور العبادة، وحرية القيام بشعائر الأديان والمواكب الاجتماعات الدينية طبقا لعادات المرعية في البلد".

هذا وقد ترجمت الكفالة الدستورية إلى نصوص جنائية في مختلف الأنظمة وفرضت عقوبة جنائية تصل للحبس لحماية حرية الاعتقاد الديني وحرية ممارسة الشعائر الدينية، بمعاقبة كل من يمس بالشعور الديني، سواء كان ذلك بإطالة اللسان علناً على أرباب الشرائع من الأنبياء، أو بنقض الصيام في رمضان علناً، أو بتخريب وتدنيس دور العبادة، أو بإزعاج الناس عند إقامة الشعائر الدينية، أو بالاعتداء على أماكن دفن الموتى، أو بنشر مطبوعات أو رسوم من شأنها أن تؤدي إلى إهانة الشعور، أو المعتقد الديني، وكذلك الحماية الجنائية امتدت لقداسة أماكن العبادة، بفرض عقوبة تصل للحبس على كل من خرب أو اتلف أو دنس مكان عبادة أو شعاراًً أو أي شيء تقدسه جماعه من الناس قاصداً بذلك إهانة دين أية جماعه من الناس، أو فعل ذلك مع علمه بأن تلك الجماعة ستحمل فعله هذا على محمل الإهانة لديها كذلك جرمت قوانين العقوبات العديد من الأفعال الماسة بالحرية الدينية، على كل من أزعج قصداً جمعاً من الناس اجتمعوا ضمن حدود القانون عند إقامتهم الشعائر الدينية، والتعرض لهم بالسخرية عند إقامتها، أو إحداث تشويش في ذلك أو تعدى على أي شخص آخر موجود في ذلك الاجتماع دون أن يكون له مبرر أو عذر مشروع، وقد حرصت القوانين على قدسية أماكن دفن الموتى وضرورة توفير الهدوء والسكينة اللازمة لإقامة مراسم الجنازة أيضاً، ولحفظ رفات الموتى، أو أنصاب الموتى، أو دنسه، أو هدمه، أو انتهك حرمة ميت أو سبب إزعاج الأشخاص مجتمعين بقصد إقامة مراسم الجنازة قاصداً بذلك جرح عواطف أي شخص أو إهانة دينه أو كان يعلم بأن فعله هذا يحتمل أن يجرح عواطف.[1]

ولما كان مبدأ المساواة هو المبدأ الأساسي في النظم الدستورية بشكل عام فالدستور المصري نص في المادة 53 من دستور 2014 على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر"، ونص الدستور الأردني 1952 في المادة (6) "الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وأن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الديانة "وكذلك نص الدستور البحريني

(1) راجع في ذلك المواد 278،276،275،274،273،227 من قانون العقوبات الاردني، والمواد 311،310،309، من قانون العقوبات البحريني .

المعدل2002 في المادة (18) "الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة "فالدساتير لم تقف عند إقرار حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية فقط بل امتدت لتكفل هذه الحرية وأقرت مبدأ المساواة بين المواطنين حيث لا تمييز بينهم بسبب معتقداتهم.

إن الحرية الدينية يجب أن تفهم في هذه الدول في ظل المبدأ الدستوري دين الدولة الإسلام فالمادة (2) من دستور مصر 2014 تنص على"الإسلام دين الدولة، واللغة العربية لغتها الرسمية، ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع"، وتنص المادة (2) من دستور الأردن 1952 على أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية "وتبين المادة (2) من دستور البحرين المعدل 2002 "دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولغتها الرسمية هي اللغة العربية "فتلك الدول ليست دول علمانية كفرنسا، بل دول لها دين ترعاه وتهتم فيه وهو الإسلام وهو دين الغالبية العظمى من مواطنيها".

ومن الطبيعي أن تتبع هذه الأنظمة قواعد الشريعة الإسلامية بخصوص الحرية الدينية[1] باعتبارها أنظمة ترعى وتتبنى الدين الإسلامي والحرية الدينية في الشريعة الإسلامية تقوم على مبدأ أساسي: "لا إكراه في الدين" فيقول الحق تبارك وتعالى: "لا إكراه في الدين قد تبين الرشد من الغي" [2] فالإسلام كفل حرية الاعتقاد للجميع ولكن في إطار المفهوم الإسلامي لحرية العقيدة والذي لا يعترف إلا بالعقائد السماوية التي توحد الله في نهاية المطاف أما غير ذلك من معتقدات غير سماوية كالبهائية مثلاً فلا تعترف بها الشريعة الإسلامية بل تدعوا لمكافحتها ويقول الله تعالى: "وقاتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين كله لله".[3]

([1])حول الحرية الدينية في الاسلام راجع داود، محمود السيد حسن (1998)، **حق الانسان في الحرية الدينية** ،دار الكلمة، القاهرة، - طاحون، أحمد رشاد (1998)، **حرية العقيدة في الشريعة الاسلامية**، التيراك للنشر والتوزيع.

([2])سورة البقرة، آية 255

([3])سورة الأنفال، آية39 - حول حرية العقيدة في الاسلام راجع:

Abdullah saeed(2014)**, Islam and Belief**: At Home with Religious Freedom, The Zephyr institute.

_ الصعيدي، حازم عبد المتعال (1984)، **الاسلام والخلافة في العصر الحديث** ،مكتبة الآداب ، ط1، ،ص155ومابعدها، **ومؤلفه حرية الفكر في الاسلام** ،،دار الكتب والوثائق القومية .2009م

_ شلتوت، محمد (2007) ، **الاسلام عقيدة وشريعة**، دار الشروق، ص44.

_ متولي، عبد الحميد (1978)، **مبادئ نظام الحكم في الاسلام**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 388ومابعدها.

_ ابو واطفه، فرحات عبد العاطي (1983)، **حرية العقيدة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة** ،رسالة دكتوراه، ، جامعه القاهرة، كلية الشريعة والقانون.

تطبيقاً لذلك جاءت أحكام القضاء لتؤكد حق المواطنين حريتهم في اختيار عقيدتهم الدينية التي يعتنقونها، أو الطائفة أو الملة التي ينتمون إليها، فقد استقر قضاء محكمة النقض على أن "تغيير الطائفة أو الملة وإن كان أمراً يتصل بحرية العقيدة، إلا أنه عمل إرادي من جانب الجهة الدينية المختصة، ومن ثم فهو لا يتم ولا ينتج آثره بمجرد الطلب وإبداء الرغبة، ولكن بعد الدخول فيها وإتمام طقوسها ومظاهرها الخارجية الرسمية". [1]

كما أن للشخص أن يغير دينه أو مذهبه أو طائفته، وهو في هذا مطلق الإرادة تحقيقاً لمبدأ حرية العقيدة طالما قد توافرت له أهلية الأداء.[2]

وقضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن الحرية الدينية وإقامة الشعائر الدينية كفلها الدستور[3] وتعطيل الشعائر الدينية يبيح رفع دعوى لأي شخص، وأي أمر بتعطيل اجتماع ديني يعد مخالف للدستور وباطل. [4]

كذلك أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ذات المبادئ [5] وأكدت إن الدستور كفل الحريات العامة وحرية العقيدة وحرية المرأة في ارتداء النقاب... ويظل النقاب طليقاً في غمار الحرية الشخصية ومحرراً في كنف حرية العقيدة فلا يجوز حظره بصفة مطلقة أو منعه بصورة كلية على المرأة ولو في جهة معينة أو مكان محدد مما يحق لها ارتياده الحظر المطلق أو المنع الكلي يمس الحرية الشخصية في ارتداء الملابس وتقييد لحرية العقيدة."[6]

إلى جانب النصوص الدستورية يستند جانب من الفقه في مصر إلى أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي صدقت عليه وتحديداً المادة 18 منه والتي يعتبرها من قواعد القانون

([1]) محكمة النقض المصرية، في **الطعن رقم 19 لسنة 36ق** "احوال شخصية"، جلسة 1975/11/5س 26 ج 2ص 1376.والطعن رقم 28لسنه 22ق "احوال شخصية"، جلسة 1966/1/19س 17ج1ص174. والطعن رقم 37لسنة32ق "احوال شخصية"، جلسة 1965/4/21س16 ج 2 ص 496. وقالت المحكمة في أسباب هذا الحكم :للشخص أن يغير دينه او مذهبة او طائفته وهو في هذا _وعلى ما جرى به قضاء محكمة النقض –مطلق الادارة تحقيقا لمبدأ حرية العقيدة طالما قد توافرت له اهلية الأداء . والاعتقاد الديني مسألة نفسية فلا يمكن لأي جهة قضائية البحث فيها الا عن طريق المظاهر الخارجية الرسمية .من وقت هذا التغيير خاضعا الا لأحكام الدين او المذهب الجديد.

([2]) محكمة النقض المصرية، **في الطعن 68لسنة 53ق** –أحوال شخصية -جلسة 1985/12/24 س36 ج 2 ص 1170 وقالت المحكمة في أسباب هذا الحكم :للشخص أن يغير دينه او مذهبة او طائفته وهو في هذا _ وعلى ما يجري به القضاء محكمة النقض- مطلق الادارة تحقيقا لمبدأ حرية العقيدة طالما توافرت له أهلية الاداء .واستخلاص هذا التغيير من مسائل الواقع التي يستقل بها قاضي الموضوع مادام استخلاصه سائغا له اصله الثابت من الأوراق.

([3]) محكمة القضاء الإداري المصرية، **في الدعوى رقم 269-لسنة 4 ق** 1952/2/26

([4])محكمة القضاء الإداري المصرية ، **في الدعوى 615-لسنة 5ق** 1952/12/16

([5])المحكمة الإدارية العليا المصرية، **في الطعن رقم 1416**-لسنة7(1964/5/30). الطعن رقم 1190 لسنة 20، 1980/11/20

([6]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، **الطعنان رقم 1316و 1905** لسنة 34، 1989/7/1

الداخلي وتصلح للتطبيق مباشرة وتعتبر من أسس حرية العقيدة في مصر مستنداً على نصوص الدستور التي تجعل للاتفاقية قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاًَ للأوضاع المقررة. [1]

ولقد صدقت كل من البحرين والأردن[2] على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فهل يصلح بأن يكون هذا التصديق سنداً للحرية الدينية على غرار مصر؟

لقد سار الدستور البحريني في نفس توجه الدستور المصري في المادة (37) (يبرم الملك المعاهدات بمرسوم ويبلغها إلى مجلسي الشورى والنواب فوراً مشفوعة بما يناسب من بيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية ...) وقد انقسم الفقه بشأن القيمة القانونية للاتفاقيات والمعاهدات الدولية بالنسبة للدستور البحريني فذهب جانب منهم إلى أن الاتفاقيات والمعاهدات لها قيمة قانونية مساوية لقيمة القانون الداخلي مستندين إلى أن النص واضح في دلالته لا في إعطاء قيمة القانون للاتفاقيات والمعاهدات، وهناك رأي يمنح المعاهدات والاتفاقيات قيمة قانونية أعلى من التشريع الداخلي وأدنى من قيمة الدستور وهو رأي محكمة التمييز البحرينية بقرارها رقم 1986/29 الصادر في 1986/1/1 والرأي الأخير يرى أن الاتفاقيات والمعاهدات لها قيمة مساوية للدستور. [3]

ومن جانباً آخر - بالنسبة للبحرين- نرى أن الاتفاقيات والمعاهدات لها قيمة قانونية مساوية لقيمة القانون الداخلي حيث كان النص واضح الدلالة لا اجتهاد فيه ولا يقبل التفسير أبعد من ذلك مع احترامنا للحجج التي قيلت في الآراء الثانية والنقد الموجه للرأي الأول القائل الاتفاقيات والمعاهدات لها قيمة قانونية مساوية لقيمة القانون الداخلي فقد نميل لإعطاء الاتفاقيات قيمة قانونية أعلى من التشريعات الداخلية بل حتى أعلى من الدستور ولكن يجب تعديل نصوص الدستور بما يتوافق مع ذلك، والجدير بالذكر أن المحكمة لدستورية في البحرين أشارت للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في مجال الحريات العامة في أكثر من مناسبة.[4]

([1]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص37

([2]) صدقت البحرين بتاريخ 2006/8/12، بالقانون رقم 56 لسنة 2006 ونشر بالجريدة الرسمية بالعدد رقم 2752، بتاريخ 2006/8/16.

([3]) المدرس، مروان (2015)، **القيمة القانونية لاتفاقية السيداو في النظام القانوني البحريني،** بحث منشور في مجلة دراسات دستورية، المحكمة الدستورية، المنامة، المجلد الثاني، العدد4،يناير ،ص45 وما بعدها

([4]) راجع حول ذلك حكم المحكمة الدستورية البحرينية، **في القضية رقم(ط.ح.2011/1) لسنة 9 قضائية** جلسة 25 يناير 2012 منشور في الجريدة الرسمية رقم 3036 بتاريخ 26 يناير 2012. وفي قرارها في الاحالة لملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية **رقم(ا. ح. م/2014/1) لسنة 12** قضائية، صادر بتاريخ2014/7/2م.

وتوجد أيضاً دساتير عربية تجعل المعاهدة ذات قيمة قانونية مساوية للقانون الداخلي كالدستور الكويتي لسنة 1961 (يبرم الأمير المعاهدات .. وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية...) والنظام الأساسي العماني لعام 1996 (لا تكون للمعاهدة والاتفاقيات الدولية قوة القانون إلا بعد التصديق عليها.....)، والدستور القطري لعام 2003 يبرم الأمير المعاهدات والاتفاقيات بمرسوم، ويبلغها لمجلس الشورى مشفوعة بما يناسب من بيان، وتكون للمعاهدة أو الاتفاقية قوة القانون بعد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية .....).

بالنسبة للدستور الأردني في هذا المجال لم يحدد قيمة قانونية محددة للمعاهدات في المادة (33) من الدستور حيث بينت المادة (1) "الملك هو الذي يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات والاتفاقات"، وفي الفقرة (2) "المعاهدات والاتفاقات التي يترتب عليها تحميل خزانة الدولة شيئاً من النفقات أو مساس في حقوق الأردنيين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها مجلس الأمة ولا يجوز في أي حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة أو اتفاق ما مناقضة للشروط العلنية"، غير أن محكمة التمييز الأردنية ترى أن "الاتفاقيات الدولية التي تبرمها الدولة هي أعلى مرتبة من القوانين النافذة وأنها واجبة التطبيق ولو تعارضت نصوصها مع أحكام هذه القوانين".[1]

وهناك منساير الدستور الأردني في هذا التوجه كالدستور العراقي النافذ لعام 2005 والدستور اليمني لعام 1990، والدستور الإماراتي لعام 1971، والدستور الفلسطيني لعام 2002، والدستور اللبناني لعام 1926، والدستور السوري لعام 1973، والدستور السوداني لعام 1996 و2005، والدستور المغربي لعام 1996.

أما بالنسبة لقوانين الوظيفية سواء في مصر أو البحرين أو الأردن لم تشر مطلقاً للحرية الدينية لدى الموظف العام ولا حقه فيها، بخلاف النظام الوظيفي الفرنسي الذي أشار إلى الحرية الدينية للموظف العام في جانبها العقائدي بصراحة وعدم جواز التمييز بين الموظفين أو مضايقتهم على أساس معتقداتهم وهو ما يشكل ضمانة هامة للموظفين في فرنسا، ونحن نحتاج مثل هذا النص في تشريعاتنا العربية كي تكون تأكيد لضمانات دستورية حول حرية العقيدة لا سيما في الدول التي تتكون من مركبات سكانية مختلفة الديانات والمذاهب والملل.

ولا يعني عدم وجود نصوص قانونية أن تصادر هذه الحرية، بل بالعكس الحرية الدينية مضمونة للموظف العام سواء كانت حرية العقيدة أو حرية ممارسة الشعائر الدينية من النصوص الدستورية العامة

---

(1) قرار محكمة التمييز الأردنية، رقم **1993/936** الصادر بتاريخ 1993/11/13 .

التي تمنح المواطنين ومن بينهم الموظف العام الحرية الدينية والتي تؤكد على مبدأ المساواة، وكذلك يمكن أن نستمدها من الأصل العام وهو الإباحة[1]، فالأصل العام في جميع الحريات ومن بينها الحرية الدينية هو الإباحة وهي مكفولة بنصوص صريحة في الدستور الذي فوض المشرع بتنظيمها وتحديد طريقة ممارستها دون أن يتجاوز ذلك إلى مصادرة هذا الحق صراحة أو ضمناً عن طريق إيراد بعض النصوص التي يفهم من محصلتها تقويض هذا الحق الدستوري أو تقييد ممارسته في غير الأحوال التي ينص عليها الدستور. [2] وفي ذلك ينص الدستور البحريني في المادة(31) "لا يكون تنظيم الحقوق والحريات العامة المنصوص عليها في هذا الدستور أو تحديدها إلا بقانون، أو بناء عليه، ولا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية" وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية البحرينية أنه يجب أن لا ينال تنظيم المشرع للحقوق والحريات التي كفلها الدستور من جوهرها سواء بانتقاصها من أساسها أو بانتقاصها من أطرافها وإلا كان ذلك بمثابة عدوان على مجالاتها الحيوية. [3]

أما بالنسبة لممارسة الشعائر الدينية في أماكن العمل في مصر والأردن والبحرين، فإن الواقع يشير إلى ممارسة مثل هذه الشعائر في الأماكن المخصصة للعمل على الرغم من الأصل في أماكن العمل أنها مخصصة للعمل وليس لممارسة العبادات ولا يوجد نصوص قانونية صريحة تبيح القيام بالعبادة داخل أماكن العمل وفي الحقيقة يرجع ذلك إلى العرف الوظيفي السائد بالسماح للعاملين بأداء الصلاة في دور العمل طالما كان ذلك في الحدود المعقولة ودون أن يقصد به عرقلة العمل واتخاذ الصلاة ذريعة للتهرب من أداء الواجبات الوظيفية. [4]

وبالإضافة لذلك فإن القوانين الوظيفية تذهب في سبيل تحقيق الحرية الدينية للموظفين إلى منحهم إجازات رسمية في المناسبات الدينية فيوم الجمعة في بلاد المسلمين يوم عطلة رسمية تعطل فيه وزارات ومصالح الحكومة لأداء صلاة الجمعة ويصرح للموظفين في بعض البلدان للموظفين المسيحيين بالتأخر في الحضور يوم الأحد من كل أسبوع حتى الساعة العاشرة لأداء صلاة الكنائس كذلك تمنح الدولة العاملين إجازة الحج[5] وإجازة طوال أيام عيد الفطر وكذلك إجازة يوم وقفة عيد الأضحى وأيام العيد

---

(1) الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 38.

(2) الدماصي، محمد السيد ، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي،(حق ابداء الرأي)،**مجلة العلوم الادارية**،العدد1،السنة16، 1974،ص45.

(3) قرار المحكمة الدستورية البحرينية، في الاحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية **رقم(ا. ح. م/2014/1/1)** لسنة 12 قضائية، صادر بتاريخ2014/7/2م.

(4) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص50

(5) تمنح في مصر بموجب المادة 71 من القانون رقم 47 لسنة 78 وفي الاردن بموجب المادة 98 من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013 وفي البحرين بموجب المادة 20 من قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 2010.

الأربعة ويوم المولد النبوي الشريف ويوم رأس السنة الهجرية وكلها مناسبات دينية فضلاً عن منح الموظفين العموميين من المسيحيين إجازة يوم عيد رأس السنة وعيد الميلاد وعيد القيامة بالنسبة للكاثوليك والبروتستانت ويجوز أن يسمح كذلك للمسيحيين الأرثوذكس بإجازة أيام عيد الميلاد والغطاس وعيد الزحف وخميس العهد وعيد القيامة وعيد النيروز وبالنسبة لليهود: عيد رأس السنة العبرية وبعد الصيام وعيد الفصح.[1]

وتعطيل الوزارات والمصالح الحكومية في بعض الأعياد الدينية للمسلمين، دون الأعياد الدينية للطوائف الأخرى من مسيحيين ويهود لا تعتبر تفرقة بين المواطنين أو الموظفين العموميين لسبب ديني، أو تمييز بين هذه الأديان، وإنما هو نزول على اعتبارات الواقع الذي تفرضه غالبية المواطنين والموظفين العموميين من المسلمين، وهذا هو المنهج السائد في دول العالم، فالدول التي يكون فيها أغلبية المواطنين من الدين المسيحي مثلاً تحتفل رسمياً بأعياد دينية مسيحية وتعطل فيها الوزارات والمصالح الحكومية، ولا تعطل بالأعياد الدينية للطوائف غير المسيحية، وتطبيقاً لذلك قالت محكمة القضاء الإداري في حكم صادر لها في 14 من أكتوبر سنة 1958 "أن الحكومة لا تضفي الجلال على أعياد المسلمين الدينية دون الطوائف الأخرى، ولا تفرق بين الأعياد الدينية من ناحية قدسيتها والاحترام الواجب لها، ولا تعارض حق المواطنين على اختلاف أديانهم في أداء مراسم أعيادهم الدينية متحللين من قيود العمل والوظيفة، وغاية ما في الأمر أنها إذ قررت ملائمة تعطيل وزارات الحكومة ومصالحها في الأعياد الدينية للمسلمين إنما تنزل على حكم الأمر الواقع، ذلك أن غالبية موظفيها من المسلمين، وكذلك غالبية سكان البلاد، ولذلك كان من المتعذر عملاً تكليف الموظفين بالعمل في دواوينها ومكاتبها، إذ لو فعلت ذلك لكانت النتيجة خلوها منهم، كما أن معظم الموظفين سيكونون بدورهم مشغولين بالاحتفال بأعيادهم عن الاتصال بأجهزة الحكم في البلاد؛ ومن ثم لا يكون تعطيل الحكومة لوزاراتها ومصالحها في تلك الأعياد تمييزاً منها للمسلمين على مواطنيها وفي هذا لا يصح عذراً لإخلال غيرها به، لأن الاقتداء بالخطأ أو القياس عليه غير جائز قانوناً ومنطقياً، لا اعتداد بذلك لأن المدعي وحده عندئذ هو الذي يصبح ادعاؤه صحيحا دون السائر عليه العرف والتقاليد في بلاد العالم أجمع، وهو ما لا يقول به أحد، فضلاً على أن مسايرة المدعي في طلباته تنتهي إلى نتيجة شاذة، إذ تؤدي إما إلى عدم احتفال الحكومة بالأعياد الدينية جميعاً، وأما إلى الاحتفال رسمياً بجميع الأعياد لجميع الطوائف على اختلاف مللهم ونحلهم، ولا يخفى ما يترتب على ذلك من كثرة أيام العطلات، الأمر الذي يؤدي إلى أضرار جسيمة

([1]) الملط، محمد جودت، **الموظف العام وممارسة الحرية**، مرجع سابق، ص108 - 109

للصالح العام وهو ما لا يمكن قبوله، أما قول المدعي بأن القرار المطعون فيه يتنافى مع حرية العقيدة ويخالف مبدأ المساواة، فمردوده بأن الأقباط الأرثوذكس وغيرهم من الطوائف التي يمثلها المتداخلون في الدعوى يتمتعون في أيام أعيادهم الدينية بمثل ما يتمتع به المسلمون في أعيادهم، فلهم حرية إقامة شعائر ديانتهم في دورهم وفي كنائسهم ومعابدهم في تلك الأعياد، كما يتغيب الموظفون والمستخدمون منهم عن إعمالهم في وزارات الحكومة ومصالحها ؛ومن ثم فلا إكراه عليهم بمنعهم من إقامة شعائرهم ،وهم في ذلك مع المسلمين سواء؛ ومن ثم فالمساواة وحرية العقيدة مكفولة لهم، وليس هناك أي مساس بها [1] "

وبعدما استعرضنا الأساس القانوني للحرية الدينية للموظف العام ننتقل لنناقش تأثير هذه الحرية على العلاقة الوظيفية في المطلب التالي.

المطلب الثاني

تأثير الحرية الدينية للموظف العام على العلاقة الوظيفية

انتهينا إلى أن الموظف العام يتمتع بالحرية الدينية - كأصل عام- شأنه في ذلك شأن المواطن العادي وفقاً للنصوص القانونية الدولية والداخلية التي أسلفنا بيانها، ولكن يثور التساؤل عن الحدود التي تأطر هذه الحرية في مجال الالتحاق بالوظيفة العامة وفي مجال المعاملة الوظيفية، فهل يتمتع الموظف بهذه الحرية الدينية بشكل مطلق؟ بمعنى آخر هل من تأثير للحرية الدينية للموظف العام على الالتحاق بالوظيفة العامة؟ وإن كان موظفاً عاماً في الأساس فهل من تأثير لذلك على حقوقه الوظيفية؟ نحاول الإجابة على هذه التساؤلات في هذا المطلب من خلال فرعين، وذلك على النحو التالي :

الفرع الأول

تأثير الحرية الدينية على الالتحاق بالوظيفة العامة

([1])حكم محكمة القضاء الاداري المصرية، جلسة14 من أكتوبر1958، **في القضية رقم 3716**، سنة8 قضائية، مجموعة احكام السنتين الثانية عشرة والثالثة عشرة، قاعدة رقم 132، ص141

على الرغم من الاعتراف التام من جانب الدساتير والتشريعات على اختلاف مستوياتها بحق الموظف العام في اعتناق عقيدته الدينية -على النحو السابق بيانه - مما يرتب نتيجة مهمة هي أن المعتقدات والآراء الدينية التي يعتنقها الموظف لا يجوز أن تكون سبباً لحرمانه من الالتحاق بالوظيفة العامة، إلا أنه هناك من الوظائف ما تكون فيها العقيدة محل اعتبار ونظر بحكم طبيعتها الخاصة كالوظائف التعليمة والوظائف ذات الصبغة الدينية، والوظائف ذات الاعتبار الأمني، وعلى ذلك سوف نعالج هذا المطلب بعرض هذه النوعية من الوظائف، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الوظائف التعليمية

ويعتبر المجلس الدستوري الفرنسي حرية المعتقد ومبدأ حرية التعليم من المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية منذ إعلان فرنسا لمبدأ العلمانية بقانون عام 1905 وفصلت بين الكنيسة والدولة، وأقرت بمبدأ حياد الشارع بشأنهما [1].

وعلى الرغم من استقرار المشرع في فرنسا على الحرية المطلقة للموظف في اعتناق العقيدة الدينية دون قيد[2] وتأكيد مجلس الدولة في قضائه على عدم تأثر الموظف العام بما يعتنقه من عقيدة في مجال الوظيفة العامة[3]، وكان ذلك في وقت مبكر حيث قضى في حكم له في 1948/12/8 في قضية Pasteauبعدم مشروعية التمييز بين المرشحين لتولي الوظائف العامة على أساس العقيدة الدينية[4]، إلا أن المشرع والقضاء خصا وظائف التعليم الابتدائي بنظام خاص في إطار مبدأ علمانية الدولة التي تتبناه فرنسا ليقيم توازن منطقي بين حق الموظف في الحرية الدينية وحق المجتمع في إتاحة الفرصة للأطفال ليكونوا عقيدتهم دون تأثير خارجي وبشكل محايد.[5]

لقد كانت قواعد فصل التعليم عن السلطة الدينية في فرنسا سابقة على نظام فصل الدولة عن الكنيسة فقد صدر قانون 28 مارس 1882م الذي رفع يد الكهنة الدينيين عن إدارة المدارس العامة وهي

([1]) السعدون، محمد ثامر – الجنابي، هديل (2014)، **الحماية الدولية للحرية الدينية**، مؤسسة الحوار المتمدن، بغداد، العدد 4363، تاريخ 2014/2/12 منشور على موقع المؤسسة،www.ahewar.org - البشير، سعد علي (2010)، بحث بعنوان **حرية الرأي والتعبير**، الضمانات والمسؤوليات، البحث العلمي، جامعة البلقاء التطبيقية، العدد 8آذار، ص99

([2]) عبدالعال، محمد حسنين (1983)، بحث بعنوان الحريات السياسية للموظف العام ، **مجلة الحقوق والاقتصاد**،1983 ، ص588 وما بعدها.

([3]) عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، مرجع سابق، ص159

([4]) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص34

([5]) داغوم، مازن، (2003) **قراءة تاريخية للتشريعات العلمانية الفرنسية وعلاقتها بالتعليم**، منشورات المنتدى الاجتماعي ، دمشق، ص3

كانت أولى خطوات مبدأ علمانية التعليم بعد ذلك صدر قانون 30 أكتوبر 1886 حيث قصر في المادة (17) وظائف التعليم الابتدائي على العلمانيين فقط ثم جاء عقب ذلك قانون 9 ديسمبر 1905 ليؤكد علمانية الدولة وأن ليس للدولة دين تسانده أو تتبناه أو تتحيز إلى أي دين مما ترتب على ذلك عدم تدريس مادة الدين في مراحل التعليم الابتدائي حتى لا يؤثر ذلك في إرادة الاختيار لدى الأطفال أو يكون ذلك شكلاً من أشكال التكوين الديني المبكر[1] .

لكن التساؤل يثور هنا عن مدى توافق القوانين التي تحرم غير العلمانيين من التدريس في المراحل الابتدائية مع المبادئ الدستورية والقوانين الوظيفية التي تؤكد على حرية العقيدة، وعدم جواز التفرقة بين الموظفين العموميين وفقاً لما يعتنقونه من عقائد؟، إن المدقق في السبب الرئيسي وراء حرمان غير العلمانيين من التدريس هو بقاء حرية الاختيار لدى التلاميذ في المرحلة الابتدائية بمنأى عن التأثير في اعتناق دين معين، ولكن المتمعن في حقيقة الأمر يجد أن قيام غير العلمانيين بالتدريس لا يخل بحياد مرفق التعليم، فالذي يخل بالحياد هو عرض الأفكار الدينية وتهيئة التلاميذ لتقبلها وهذا ليس مؤكد الحدوث إذا ما قام رجل الدين بممارسة وظيفته وقام بتدريس المناهج المقررة ملتزماً بالحياد والتعليمات الخاصة بالمرفق الذي يعمل به وبالمواد المقررة واحترام الأنظمة والقوانين التي تنظم سير العمل بمرفق التعليم. [2]

ولقد تعرض مجلس الدولة الفرنسي لهذا الموضوع في كثير من أحكامه بشكل يخفف من حدة نصوص القانونين المذكورين، ليفرق بين المظاهر البسيطة لحرية اعتناق الأفكار الدينية، وبين وجود مظاهر وإمارات لا تحمل مجالا للشك في تعارضها مع حياد مرفق التعليم. وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة قرار إحدى الأكاديميات القاضي باستبعاد إحدى المرشحات لوظيفة مدرسة بسبب دراستها في مدارس ذات طبيعة دينية، وأكد مجلس الدولة في هذه المناسبة أن الموظف غير ملزم بتقديم ضمانات يؤكد بها توجهه العلماني حتى يلتحق بوظائف التعليم، وكذلك ألغى المجلس قراراً يقضي بفصل مساعد اجتماعي بإحدى المدارس بسبب آرائه الدينية إذا وجد المجلس أثناء أدائه لوظيفته لم يخل بواجباته التي تفرضها عليه حياد مرفق التعليم.[3]

([1]) جبيريل، محمد جمال عثمان (2000) **العلمانية والنظام القانوني**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص65-67
([2]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص23
([3]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص24

ومع ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في قضية (BOUTEYRE) إلى اتجاه مغاير فقد قضى بصحة قرار وزير التعليم بشأن استبعاد أحد الكهنة (قس كاثوليكي) الدينيين من وظيفة مدرس للفلسفة بإحدى المدارس الثانوية في ظل غياب نص قانوني يسمح بحرمانه من الالتحاق بسلك التدريس في المرحلة الثانوية، إذ يقتصر قانون 30 من أكتوبر 1886 على استبعاد الكهنة في وظائف التعليم الابتدائي فقط دون باقي مراحل التعليم الأخرى ولقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم على عدة مبادئ [1] هي:

1- تقدير صلاحية المتقدم لشغل الوظيفة العامة حقاَ للجهة الإدارية المختصة بالتعيين وتستمد حقها هذا إما من النصوص القانونية مباشرة أو من المبادئ القانونية العامة حالة غياب النص وذلك في سبيل تأمين حسن سير المرافق العامة.
2- تقدير صلاحية المتقدم لشغل الوظيفة العامة من قبل الجهة الإدارية المختصة بالتعيين خاضعاَ لرقابة القضاء الإداري في حدود المشروعية ولصالح المرفق العام بحيث لا تتعسف الإدارة في استعمال هذا الحق.
3- لا يمكن لوزير التعليم أن يستبعد المرشحين وفقاً لآرائهم الفلسفية أو الدينية أو السياسية والقول بعكس ذلك يؤدي إلى المساس بالحريات الفردية المكفولة دستورياً وخاصة حرية العقيدة.
4- من حق الإدارة وفقاَ لسلطتها التقديرية أن تستبعد المرشح للوظيفة العامة متى عبر عن معتقداته بتصرف علني يتناقض بطبيعته مع طبيعة الوظيفة التي رُشِّح لشغلها.

ولقد تعرض هذا الحكم لنقد من جانب الفقه سيما الأمر الذي يتعلق بتقييم لعناصر معنوية في داخل النفس البشرية كالعقيدة الدينية وفيها مخالفة صريحة لمبدأ المساواة في الوظيفة العامة كون صريح النصوص تمنع الكهنة فقط من التدريس في مرحلة التعليم الابتدائي دون غيرها من مراحل التعليم وحيث أن الاعتقاد الديني لم يتضح في صورة أعمال تخل بحياد المرفق، فإنه من غير المقبول أن تستبعد رجال الدين من التدريس كونه رجل دين فقط.[2]

والحقيقة أن هذا الحكم يثير عدة نقاط هي: حدود السلطة التقديرية لوزير التعليم وحول حق المرشح في حرية العقيدة وكيفية إقامة التوازن بينها وبين حماية حرية التلاميذ في الاختيار فبالنسبة

([1]) كامل، نبيلة عبيد (1992)، **الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الاداري المصري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 119-120

([2]) حســن، محمد ابراهيم (1985)، **مبدأ المســاواة في تقلد الوظائف العامة**، رســالة، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ص82

للسلطة التقديرية للوزير في إعداد قوائم المتقدمين للوظيفة واستبعاد من ثبت عدم صلاحيته ثبت له بموجب قانون التعليم الثانوي الصادر في 1852/4/10 واللائحة العامة الصادرة في 1858/7/28، ثم صدر بعد ذلك قانون 10/30/ 1886 الذي يمنع رجال الدين من الالتحاق في وظائف التعليم الابتدائي، إن التطور التشريعي في هذا الشأن نزع السلطة التقديرية من يد الوزير في خصوص التعليم الابتدائي فقط دون باقي مراحل التعليم بمقتضى قانون 10/30م1886. ولم تكن العقيدة الدينية هي الدافع لاستبعاد المرشح من التعيين في هذه الوظيفة بل إعلانه العقيدة بمظاهر خارجية هي السبب في هذا الاستبعاد. (1)

في رأي بعض الفقه أن حرية العقيدة لا تكتمل إلا بوجود مظاهر خارجية تتمثل في الإعلان عنها، ولكن الإعلان عنها له مظاهر عديدة منها المظهر البسيط العادي ومنها المتشدد، والتي تخرج من كونها مجرد مظاهر عقائدية إلى كونها صبغة شاملة تصبغ سلوك الإنسان ومظهره، وأقام مجلس الدولة التفرقة بين المظهرين البسيط والمتشدد فالبسيط لا يجيز استبعاد المرشحين ذاهباً في ذلك إلى أن الممارسة العادية للدين لا تؤدي إلى استبعاد المرشح من وظائف التدريس فكفالة حرية العقيدة في الممارسة العادية أصل عام يوفر له مجلس الدولة الحماية من حيث المبدأ، وأما المظهر المتشدد الذي يصل إلى حد إعاقة عمل المرفق فإن مجلس الدولة يرجح صالح المرفق وصالح باقي الأفراد في حمايتهم في الاختيار على المرشح. (2)

وفي هذا الصدد يقضي مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة رأيه في دستورية القانون المقدم في 14 يوليو 1977 الخاص بحرية التعليم الخاص، على المشرع أن يوفق بين حرية التعليم متمثلة في حماية النظم والسمات الخاصة بالمؤسسات التعليمية الخاصة، وبين ضرورة حماية الاعتقاد للمدرس، كذلك يتعين على القانون عند وضعه التزامات على المدرسين – والتي تتمثل بصفة خاصة في واجب التحفظ - ألا تخل بحرية الاعتقاد المكفولة بالدستور، إلا أن إلزام المدرسين بواجب التحفظ في المؤسسات التعليمية الخاصة يكون أكثر تشدداً بالنسبة لمراحل التعليم الأولى حيث توجه الأفكار إلى قاصر

---

(1) شوقي، عبدالحليم (1988)، **الدور السياسي للقاضي الاداري في مصر**، رسالة، جامعة أسيوط ،كلية الحقوق، ص282- حسن، محمد ابراهيم، **مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة**، المرجع السابق، ص83

(2) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص26

وبالتالي سهولة التأثير عليه في حين يكون هذا الواجب شبه معدوم لطلاب المرحلة الجامعية لاتجاه الرأي لفرد يمتلك القدرة على التحليل والمناقشة. [1]

وتقول المحكمة الإدارية لباريس، الشعبة السادسة، الغرفة الأولى، في يوليو1991، في الملف عدد 9009588 في قضية خرواعة ومن معها "يستخلص من النصوص الدستورية والتشريعية وكذلك من التزامات فرنسا الدولية أن مبدأ علمانية التعليم يقتضي بوجه خاص احترام الضمير عند التلاميذ ويمنع كل تمييز قائم على أساس قناعات التلاميذ أو معتقداتهم الدينية.[2]

إذا كان هذا الوضع في فرنسا والتي تحكم قوانينها مبدأ علمانية الدولة فإن الوضع يختلف في الأردن والبحرين أن الحرية الدينية حيث – كما ذكرنا - يجب أن تفهم قوانينها في ظل المبدأ الدستوري دين الدولة الإسلام، فتنص المادة (2) من دستور الأردن 1952 على أن "الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية" وتبين المادة (2) من دستور البحرين المعدل 2002 "دين الدولة الإسلام والشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع ولغتها الرسمية هي اللغة العربية" فتلك الدول ليست دول علمانية كفرنسا، بل دول لها دين ترعاه وتهتم فيه وهو الإسلام وهو دين الغالبية العظمى من مواطنيها وبالتالي ينبغي تعليم هذا الدين في المراحل الابتدائية وكافة مراحل التعليم من قبل مختصين وهو ما يدخل في مفهوم الوظائف ذات الصبغة الدينية والتي سوف تشرح تفصيلاً في البند التالي.

([1]) الشبمي، عبدالحفيظ، **القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي**، مرجع سابق، ص271

([2]) برترانز، كريستين (1992)، **دورية الاسبوع القانوني**، السنة 66، العدد 1992/4/22، ص130-133 ترجمة د. الناوي مصطفى، مجلة المحاكم المغربية، العدد 66، ص237

ثانياً: الوظائف ذات الصبغة الدينية

هناك بعض الوظائف دينية بطبيعتها وخصوصاً في الدول الإسلامية، التي تتبنى ديناً للدولة، فهي بذلك تختلف عن الدول ذات النظام العلماني، فالبحرين والأردن دولاً إسلامية، تعتنق ديناً معيناً، وعلى ذلك هناك وظائف في مثل هذه الدول تقتضي من يقوم بها أن يكون مسلماً يحمل مؤهل إسلامي كخطباء المساجد والأئمة والمؤذنين والعاملين في المساجد وفي مجال الوعظ والإرشاد، والخطابة الشرعية، وأساتذة الكليات الإسلامية، والمأذونين الشرعيين، ومدرسي مواد الدين في المدارس.

فالأصل أن شروط الوظيفة العامة لا تتطلب للوظيفة ديناً معيناً أو عقيدة معينة أو مذهباً محدداً، فالشرط الوارد في مثل هذه الحالات يعتبر مخالفاً لحرية العقيدة المصونة دستورياً، ولم نسجل حالياً نصوصاً قانونية تؤدي إلى التفرقة بين الموظفين على أساس المعتقد الديني ما عدا نص قديم ملغي حالياً صادر في (10) ديسمبر 1891 بشأن القضاة الشرعيين الذي يشترط فيمن يتولى منصب القضاء أن يكون حنفي المذهب وقد ألغي هذا النص بلائحة المحاكم الشرعية الصادرة سنة 1910، أيضاً هناك نص مشابه لمثل هذه الحالة في المادة (60) من قانون الأزهر 1911 حيث قضت بأن الشهادة العالمية لا تكون مؤهلاً للوظيفة القضائية والإفتاء إلا إذا كان حاملها حنفي المذهب، وقد ألغيت هذه المادة بصدور قانون تنظيم الجامع الأزهر 1936، وترجع هذه التفرقة بين القضاة الشرعيين في تلك الفترة إلى تبعية مصر إلى الدولة العثمانية، حيث كان رئيس لجنة اختيار القضاة هو قاضي القضاة في الأستانة وكان حنفي المذهب. [1]

وفي هذا الصدد كفل مجلس الدولة المصري أكبر قدر من الحرية في مجال العقيدة بالنسبة للموظف العام عند التعيين حيث رفض مجلس الدولة التفرقة بين الأفراد المتقدمين لشغل الوظائف العامة تأسيساً على المذهب الديني الذي يعتنقونه، وخاصة فيما يتعلق بتعيين القضاة الشرعيين، حيث رفض قرارات الإدارة بعدم تعيين القضاة الشرعيين بحجة اعتناقهم المذهب المالكي[2].

ومع ذلك هناك من القوانين ما تشترط مؤهلات تتعلق بالشريعة الإسلامية كشرط للتقدم إلى الوظيفة العامة، نذكر منها على سبيل المثال القانون رقم (103) لسنة 1961 بشأن إعادة تنظيم الأزهر والهيئات التي يشملها في مصر، وفي البحرين نذكر القرار رقم (45) لسنة 2007 بشأن لائحة المأذونين الشرعيين وأحكام توثيق المحررات المتعلقة بالأحوال الشخصية، والمرسوم بقانون رقم (42) لسنة (2002) بإصدار قانون السلطة القضائية بشأن القضاة الشرعيين، والقرار رقم (15) لسنة 2006 بشأن

([1]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق ، ص32

([2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، **الطعن رقم 663 لسنة 6ق** في 1961/5/28، ج7، ص701

تنظيم مراكز وحلقات تحفيظ القرآن الكريم وتدريس علومه والمعدل بالقرار رقم (26) لسنة 2011، وفي الأردن نجد النظام رقم (399) لسنة (2007) الخاص بتأهيل وتدريب العاملين في المساجد بمقتضى قانون الوعظ والإرشاد والخطابة والتدريس في المساجد رقم (7) لسنة 1986 والتعليمات الصادرة بشأنه.

كذلك بالنسبة لغير المسلمين فمن الطبيعي أن تشرط تشكيل مجالسهم من طوائفهم ومن غير المسلمين على الرغم من أنهم يعتبرون موظفين عموميين كالقانون الصادر في 2014/7/10 بشأن مجالس الطوائف المسيحية في الأردن.

ولكن السؤال هنا الذي يطرح نفسه، هل تعد مثل هذه الاشتراطات خرقاً لمبدأ المساواة في التوظيف وتمييزاً على أساس المعتقد؟

في اعتقادنا أن الأمر يتعلق بالمؤهلات والقدرات الوظيفية أكثر من أن يتعلق بشروط طائفية فمثل هذه الوظائف تحتاج إلماماً دينياً كبيراً ليتمكن المرشح من القيام بمهامه على أكبر وجه دون أن يعد ذلك خرقاً لمبدأ المساواة في التوظيف أو تمييزاً على أساس المعتقد.

ويؤيد جانب من الفقه ذلك بالقول[1]:

أ- إن مثل هذه الوظائف تحتاج إلى اقتناع عقائدي منهم ليقوم من يتولها بأدائها على أكمل وجه فإن الإلمام بالقواعد الدينية، دون عقيدة تحتضنها لا يحقق الأداء الأمثل.

ب- إن اعتناق الدين والحصول على مؤهلات فيه ما هي إلا صلاحية للمرشح في تولي الوظيفة.

ج- تعتبر الديانة هنا كفكرة الضمان التي يتبناها مجلس الدولة الفرنسي والذي يجب أن يقدمها المرشح لإثبات مقدرته على القيام بالوظيفة على أكمل وجه والتي يستطيع الوزير المختص استبعاد المرشح الذي لا يقدم هذا الضمان.

ثالثاً: الوظائف ذات الاعتبار الأمني

كأصـــل عام لا يكون للحرية الدينية تأثير على الالتحاق بالوظائف ذات الاعتبارات الأمنية إلا أن هناك من الأمثلة القديمة ما يبين أن هناك تأثير للحرية الدينية على هذا النوع من الوظائف، ففي فرنسا صدرت قوانين بقصد أمني تمنع معتنقي بعض الديانات من الالتحاق بالوظيفة العامة، ففي عهد حكومة فيشـي صـدر العديد من القوانين تمنع معتنقي الديانة اليهودية وأعضـاء الجماعة الماسـونية من

---

(1)الزيات، طارق حســنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع ســـابق، ص39-40، كذلك من المؤيدين لذلك شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص34

تولي الوظائف العامة كقانون 3 أكتوبر 1940 وقانون 2 يونيو1941 بشـــأن منع معتنقي الديانة اليهودية من تولي الوظائف العامة، وقانوني 13 أغســطس 1940 و11 أغســطس 1941 بشــأن منع الجماعة الماسونية من تولي الوظائف العامة[1].

وإذا كانت القوانين الوظيفية لم تشر إلى اشتراط عقيدة معنية كشرط من شروط تولية الوظيفة العامة إلا أن بعض القوانين والنصوص الملغاة وبعض التطبيقات القضائية القديمة في مصر قد تناولت حرية العقيدة لدى الموظفين العموميين بشكل أضر بها كثيراً ونذكر من ذلك القانون رقم 33 لسنة 1978 بشأن حماية الجبهة الوطنية والسلام الاجتماعي المنشور في الجريدة الرسمية العدد 22 مكرر 1978/6/3 حيث نصت المادة 2 فقرة أولى على "مع عدم الإخلال بالأحكام المنصوص عليها في قوانين نظام العاملين المدنيين بالدولة ونظام العاملين بالقطاع العام، لا يجوز تولي الوظائف العليا التي تقوم على التوجيه والقيادة في الدولة أو في القطاع العام أو الوظائف ذات التأثير في الرأي العام ومناصب الأعضاء المعينين في مجال إدارات الهيئات والشركات العامة والمؤسسات الصحفية لكل من يثبت من التحقيق الذي يجريه المدعي العام الاشتراكي طبقاً لأحكام هذا القانون أنه يدعو أو يشترك في الدعوة إلى مذاهب تنطوي على إنكار للشرائع السماوية أو تتنافى مع أحكامها"، وقد ألغي هذا القانون بالقرار بقانون رقم 221 لسنة 1994. [2]

ومن تطبيقات القضاء في هذا المجال، ذهب القضاء المصري بواسطة المحكمة الإدارية العليا إلى تأييد الإدارة في عدم تعيين شخصاً بحصة بسبب انتمائه إلى جماعة الإخوان المسلمين، بالقول "وقد بان للمحكمة من الأوراق، أن المدعي وإن حاز جميع أصوات الناخبين في الترغيب الأول، إلا أن اللجنة عدلت عن انتخابه وقررت إعادة الترغيب، لما ارتأته من عدم ملائمة تقليديه هذا المنصب بالأمن العام، بناءً على ما اطمأنت إليه من تقرير إدارة المباحث العامة بوزارة الداخلية، بأن المدعي كان من جماعة الإخوان المسلمين المنحلة، وما عساه يخشى من خطورة ذلك على الأمن العام بتقليد مثل هذا المنصب لمن كان منتمياً لتلك الجماعة التي حلت بسبب ما ارتكبه بعض أعضائها من حوادث إجرامية بالغة العنف والخطر والضرر، وليس من شك في أن ذلك أمر متروك لمحض تقدير اللجنة كما سلف القول، تترخص فيه على مقتضى ما تطمئن إليه من قرائن ودلائل وإمارات، ومن ذلك تقرير إدارة المباحث العامة، وهي جهاز رسمي من أغراضه معاونة الجهات المختصة في استجماع المعلومات والبيانات

([1])الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق ، ص95

([2]) رأفت، وحيد (1981)، **دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات**، منشأة المعارف، ، ص85 ، ويشير إلى أن القانون رقم 33 لسنة 78 قصد به منع المواطنين الذين يعتنقون الشيوعية من تولي المناصب العليا.

والدلائل الخاصة بمثل هذه الأمور، وغنيٌّ عن البيان أن لتلك الجهات أن تعتمد عليها، وتكون عقيدتها، مما تطمئن إليه منها بلا معقب عليها، ما دامت تتوخى وجه الصالح العام، حتى ولو لم يثبت أن المدعي كان ضالعاً شخصياً فيما ارتكبه بعض أفراد هذه الجماعة من حوادث إجرامية، إذ يكفي في هذا المقام – وهو مقام ملائمة أو عدم ملائمة تقليد مثل هذا النص المتصل بالأمن العام لمثل هذا الشخص- إن يثبت أنه كان منتمياً فعلاً إلى هذه الجماعة، وأن من المجازفة على هذا الأساس إسناد هذا المنصب إليه، لما قد ينطوي عليه ذلك من احتمالات قد تضر بالأمن العام، وهذه الملائمة قد تركها القانون لتقدير اللجنة حسبما سلف الإيضاح". [1]

في الحقيقة إن مسألة تأثير الحرية الدينية على الوظائف من ناحية أمنية أصبحت فكرة مهجورة وأن الأخذ بها حاليا في تشريعات الدول تؤدي إلى الإخلال بمبادئ حقوق الإنسان.

الخلاصة أن المعتقدات والآراء الدينية التي يعتنقها الموظف لا يجوز أن تكون سبباً لحرمانه من الالتحاق بالوظيفة العامة باستثناء الوظائف محل النظر بحكم طبيعتها الخاصة كالوظائف التعليمة والوظائف ذات الصبغة الدينية وبعد الانتهاء من بحث مسألة تأثير الحرية الدينية على الانضمام للوظيفة العامة ننتقل لبحث مسألة تأثير هذه الحرية على حقوق الموظف العام.

الفرع الثاني

تأثير الحرية الدينية لدى الموظف العام على حقوقه الوظيفية

ذكرنا فيما سبق أن الموظف العام يتمتع بالحرية الدينية شأنه في ذلك شأن أي موظف آخر واستعرضنا الضمانات المقررة له في التمتع بكافة مظاهر الحرية الدينية، وعلى ذلك هو حر في اعتناق أو عدم اعتناق عقيدة دينية معينة، سواء كانت سماوية أم غير سماوية، ولا يجوز لأحد أن يكرهه على تبني عقيدة معينة أو تغير عقيدته، وهو كذلك في أن يزاول شعائر الدين الذي يعتنقه، لكن السؤال الذي يطرح نفسه على بساط البحث حول مدى تأثير الحرية الدينية لدى الموظف العام على حقوقه الوظيفية، أو استمراريته في الوظيفة العامة؟

في الحقيقة جميع التشريعات على اختلاف مستوياتها دستورية أم عادية تضمن للموظف العام الحرية الدينية كاملة عقيدة وعبادة، وهذا هو الأصل العام، إلا أن للقضاء موقف آخر مرده الطبيعة

([1]) محكمة الإدارية العليا المصرية، الحكم الصادر في 1958/6/14، ق**230**، س3، مجموعة السنة الثالثة، بند 146، ص1382

الخاصة للدين الغالب في المجتمع وخصوصية مفهوم الحرية الدينية الذي يجب أن يواءم روح الدستور والقوانين والمفاهيم الاجتماعية، وهذا هو الاستثناء.

وعلى ذلك سوف نتناول في هذا الفرع الأصل العام، ونعرض للاستثناءات على هذا الأصل العام، وذلك على النحو التالي:

أولاً: الأصل العام في عدم تأثير الحرية الدينية للموظف العام على حقوقه الوظيفية

ذكرنا فيما سبق أن هناك العديد من الضمانات الدستورية والتشريعية كفلت حرية ممارسة الموظف العام للحرية الدينية، وأنه لا يجوز في حال من الأحوال أن يتخذ من الحرية الدينية ذريعة لعرقلة التعين في الوظائف أو أن يكون لها أثر على الحقوق الوظيفية للموظف.

وتبرز قمة هذه الضمانات بالمادة (31) من قانون ديسمبر 1905 الفرنسي التي جرمت الاعتداء على حرية الاعتقاد للأفراد، وجعلت لها عقوبة جنائية وأدرجت ضمن صور الاعتداء تهديداً الموظف العام بفقد وظيفته نتيجة حرية الاعتقاد لديه أو ممارسته لهذه الحرية.[1]

ومرد ذلك كما ذكرنا اعتناق الدول الأوربية من بينها فرنسا فكرة العلمانية بموجب القانون 9 ديسمبر 1905، حيث لا تتبنى الدولة ديناً معنياً مع الإشارة إلى أنها لا تنكر وجود دين معيناً لكنها لا تتبنى ديناً، ولا تمول شعائراً، ولا تكسب جهة دينية صفة مرفقاً عامة في الدولة.[2]

ولقد بينت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أساس الموازنة بين الحرية الدينية والحقوق الوظيفية [3] في قضية دحلب ضد سويسرا "بأن الدولة إذا بدا لها مشروع إخضاع (أعضاء الوظيفة العامة) بسبب نظامهم القانوني، إلى التزام بالتكتم في التعبير العام عن معتقداتهم الدينية " فإنه يعود للمحكمة الأوروبية " بعد أخذه بالحسبان ظروف كل قضية، البحث عما إذا كان التوازن الدقيق قد احترم بين الحق الأساسي للفرد في الحرية الدينية والمصلحة الشرعية للدولة الديمقراطية بالسهر على أن يعمل الموظفون العموميون لتحقيق الغابات المنصوص عليها في المادة 9، الفقرة 2 "وفيما يتعلق بأستاذة جامعية اعتبرت بحكم المستقيلة بسبب ارتدائها لغطاء الرأس الإسلامي أثناء ممارستها لوظيفتها، وذلك بالنسبة " لهامش التقدير الذي من المناسب تركه للدول فيما يتعلق بالالتزامات المترتبة على أساتذة التعليم العام، تبعاً لمستويات هذا التعليم"، قدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن القواعد الخاصة

([1])الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص27
([2]) عبداللطيف، محمد، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص212
([3]) السعدون، محمد ثامر - الجنابي، هديل، **الحماية الدولية للحرية الدينية**، مرجع سابق، ص13

باللباس الرسمي للموظفين "الذي يفرض بشكل متساو على كل الموظفين، مهما كانت وظائفهم ومعتقدهم الديني " تهدف " للحفاظ على مبدأ العلمانية وحياد الوظيفة العامة"، وتفرض نفسها بالأحرى على الأشخاص "الذين انتسبوا بحرية إلى النظام الأساسي للموظفين"، وأنها تساهم في حماية "المبادئ الدستورية " التي تفرض على الموظفين العامين التزاماً بالوفاء، إن هذه القراءة للمادة 9 من الاتفاقية تلتحق بقراءة القاضي الإداري الفرنسي الذي اتفق بالرأي أيضاً مع القاضي الأوروبي عندما أقر بأن وجوب تقديم صور عارية الرأس مع طلب الحصول على إجازة سوق يتفق مع الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان".

وفي الأردن والبحرين تعتبر النصوص الدستورية التي تقر الحرية الدينية لعموم المواطنين وكذلك التي تقر مبدأ المساواة بين المواطنين بصرف النظر عن المعتقد والتي أسلفنا بيانها تمثل الأساس القانوني في تمتع الموظف العام في هذه الدول بحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية وهي كذلك من تضمن عدم تأثير الحرية الدينية على الحقوق الوظيفية وكافة مسائل التعامل الوظيفي باعتبارها نصوص عامة لم يرد عليها قيد.

ويقول قسم الرأي بمجلس الدولة المصري مجتمعاً[1]: "ينص الدستور المصري الصادر عام 1923 في المادة (12)، على أن حرية الاعتقاد مطلقة، وفي المادة (13) على أن تحمي الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية، على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب. كما نص في المادة الثالثة على أن المصريين لدى القانون سواء، وأنهم متساوون في التمتع بالحقوق الدينية والسياسية، وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين. وعلى ذلك، فإن اعتناق المصري لأي دين لا يؤثر في أهليته للتوظيف، طالما أنه لا يأتي ما يخل بالنظام العام أو حسن الآداب.

وحيث أنه ثبت أن المدرسة المذكورة تقوم بعملها على وجه مرض، وأن خلقها حسن، ولم يؤخذ عليها ما يشين في هذا الصدد، فإن اعتناقها للدين البهائي وخطبتها إلى شخص يعتنق هذا الدين أيضاً، لا يخول وزارة المعارف اتخاذ أي إجراء تأديبي ضدها، ولا عبرة بالقول بأنها قد تساعده إلى نشر دينها بين التلاميذ؛ لأنه لا يصح تأسيس الجزاء التأديبي على مجرد الاحتمال على أنه إذا حصل ذلك فإنه

([1]) فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة المصري، **رقم 156** في 1952/3/5، مجموعة فتاوي قسم الرأي- السنتان السادسة والسابعة، بند 40.

يكون محل محاكمة في حينه، أما نقل المدرسة المذكورة من المدينة أو من سلك التدريس، فمسألة تقديرية متروكة لتقدير الوزارة، في ضوء الصالح العام".

انتهت محكمة القضاء الإداري في مصر إلى أن انتماء المواطن وبالتالي الموظف باعتباره مواطناً إلى جماعة دينية ذات مبادئ متطرفة لا يعني خطورته على الأمن فتقول[1]: "أن مجرد انتماء المدعي، لو صح، إلى جماعة ذات مبادئ متطرفة أو منحرفة على الدستور أو النظام الاجتماعي، لا يعني حتماً وبذاته اعتباره من الخطرين على الأمن، بالمعنى المقصود من هذا اللفظ، على مقتضى قانون الأحكام العرفية، ما دام لم يرتكب فعلاً وشخصياً أموراً من شأنها أن تصفه حقاً بهذا الوصف".

كما أكدت كذلك أن تحريات البوليس لا تصلح سنداً لإثبات النشاط في جماعة دينية للموظف: "إذا كان كل ما ساندت عليه الحكومة لإثبات أن للمدعي نشاطاً ملحوظاً في جمعية الإخوان المسلمين بعد صدور القرار بحلها، هو مجرد تحريات للبوليس، دون أن تسند للمدعي واقعة معينة، أو يسأل في محضر، أو يسمع دفاعه، فإن القرار الصادر بفصله يكون قد بني على أسباب لا أصل لها في الأوراق، بل قام على مجرد اعتقاله الذي تم بغير مسوغ قانوني، إذ لا يجوز فصل الموظف لمجرد اعتقاله، دون أن تسند إليه تهمة تستوجب الفصل، ويقوم الدليل على صحتها، أو يخل بالواجبات الرئيسية لوظيفته إخلالاً جسيماً.[2]

وتأكيداً على الأصل العام، ألغى مجلس الدولة قراراً بفصل مساعد اجتماعي بإحدى المدارس بسبب آرائه الدينية، إذا وجد المجلس أثناء أداء المدرس لوظيفته لم يجانب واجبات الوظيفية العامة المفروضة من منطلق حياد مرفق التعليمي.[3]

ثانياً: الاستثناءات الواردة على الأصل العام

لم تكن هذه الاستثناءات تشريعية بل هي قضائية نتيجة تطبيقات قضائية مختلفة أفرزتها حتمية الدين الغالب في مجتمع الدولة، وخصوصية وطبيعة مفهوم العقيدة لدى القضاء وتفسيره لها، والظروف السياسة المحيطة بالقضاء في تلك الحقبة الزمنية، ولأننا لم نعثر على أحكام قضائية في البحرين والأردن في هذا المجال سوف نلجأ للقضاء المقارن لرسم حدود هذه الاستثناءات، ونعرض أهم الحالات الاستثنائية، على النحو التالي:

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية، في 1951/6/30، ق**1142**، س2، مجموعة السنة 6، بند 589، ص1390

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، في 1952/6/19، ق**949**، س5، مجموعة السنة 6، بند 546، ص1236

(3) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص24

1- اعتناق الموظف ديناً غير سماوي يؤثر سلباً في حقوقه الوظيفية

وعلى العكس من فتوى قسم الرأي سالفة البيان، قد استقرت الفتاوى والأحكام على أنه لا يجوز للموظف مباشرة شعائر دين غير سماوي، فالدستور عندما يحمي حرية القيام بشعائر الأديان والعادات فإنه يحميها طبقاً للعادات المرعية، بما لا يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب، والمقصود بالأديان في هذا الشأن الأديان السماوية دون غيرها من ديانات، وليس من بينها مثلاً "الدين البهائي" الذي يقوم على فلسفة عقائدية، تتعارض مع أصول العقيدة الإسلامية، وتطعن بالمسلمين وفي آيات كتابهم وفي نبيهم، بل أنه يطعن في كل الأديان السماوية[1].

وتطبيقاً لذلك أقام موظف يعتنق الدين البهائي بمصلحة السكة الحديد، دعوى يطالب فيها بمنحه علاوة اجتماعية بمناسبة زواجه، وعلاوة غلاء معيشة بمناسبة إنجابه طفلاً، فذهبت محكمة القضاء الإداري إلى "أن تعاليم البهائية تناقض أصول الدين الإسلامي وعقائده، وتخرج معتنقها عن حظيرة الإسلام، وأن البهائية مذهب مخالف لسائر الملل السماوية. وانتهت المحكمة إلى أن زواج البهائي باطل لا ينتج إلا باطلاً، وبالتالي فإن دعواه تكون ساقطة منهارة لا سند لها من قانون أو واقع، جديرة بالرفض".[2]

وفي نفس السياق تقول إدارة الفتوى والتشريع لوزارة التربية والتعليم[3] "متى كان الثابت أن الذي يطلب صرف إعانة اجتماعية إليه بسبب زواجه، قد اعتنق مذهب البهائيين، فإنه يعتبر مرتداً عن الإسلام وتجرى عليه أحكام المرتدين، ومن ثم يكون زواجه بعد ذلك بمحفل البهائيين بمن تزوج بها باطلاً شرعاً، ذلك أن البهائية جماعة ليست من جماعة المسلمين، إذ أن مذهبهم يناقض أصول الدين وعقائده التي لا يكون المرء مسلماً إلا بالإيمان بها كلها، ولا يصح الاحتجاج هنا، بأن أحكام القانون الوضعي تحول دون تطبيق أحكام الردة كلياً أو جزئياً، حيث نص الدستور على أن حرية العقيدة مطلقة، وأن الدولة تحمي حرية الاعتقاد بشعائر الأديان والعقائد، ذلك أن المراد بالأديان في هذا الشأن الأديان المعترف بها، وليس من بينها الدين البهائي، ولا شك أن أحكام الردة المقررة في الشريعة الإسلامية تسري على البهائيين جملة وتفصيلاً بأصولها وفروعها، ولا يغير من هذا النظر كون قانون العقوبات

---

(1) فتوى ادارة الفتوى لوزارة العدل **رقم 129** في 1955/4/17، مجموعة فتاوي القسم الاستشاري- النصف الثاني من السنة 9 والسنة 10، بند 169، ص253.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، **القضية رقم 195**، في 1952/5/26، س4.

(3) فتوى القسم الاستشاري للفتوى والتشريع رقم **288** في 1957/2/12، مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها فتاوي السنة 11، بند 316، ص504.

المصري لا ينص على إعدام المرتد (كما هو الشأن في الشريعة السمحاء)، إذ لا أقل من أن يتحمل المرتد (البهائي) النتائج المترتبة على بطلان زواجه، ما دامت بالبلاد جهات قضائية لها ولاية القضاء بهذا البطلان بصفة أصلية أو بصفة تبعية، ولكل ما سلف يكون طلب المدرس المذكور للعلاوات الاجتماعية بسبب زواجه الذي تم وفقاً للعقيدة البهائية لا سند له من القانون".

2- وجوب عدم الخلط بين حرية العقيدة وسوء السلوك الشديد

في بعض الحالات هناك تلاعب بالعقيدة والأديان من قبل الموظف العام بقصد تحقيق مآرب خاصة وأغراض دنيوية معينة، وهذا التصرف يعكس سوء سلوك شديد من الناحية الخلقية لدى الموظف العام كما عبر عنها القضاء المصري، وذلك أيّاً كانت العقيدة أو الدين الذي تم التلاعب فيه، ورغم التسليم بحرية الديانة، بحيث لا يجوز إكراه شخص على اعتناق عقيدة أو دين معين أو جبره على ترك دين معين، فليس من شك في أن تصرف الشخص المتلاعب بالعقيدة وبالأديان بقصد تحقيق تلك المآرب الدنيوية والأغراض الغير دينية، يجعل سلوكه موصوفا بسوء السلوك الشديد من الناحية الخلقية، فالعقائد والأديان مسألة غريزية دينية بحتة تقوم على الإيمان والإخلاص، ولا يمكن اعتبارها في حال من الأحوال مطية لتحقيق أغراض دنيوية زائلة.[1]

ويمكن أن ينعكس سوء سلوكه في مجال الوظيفة ويمكن النظر في إنهاء خدمته لهذا السبب، من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها، ووجوب التزام ما لا يفقده الثقة والاعتبار.[2]

ففي إحدى الدعاوي قدمت النيابة الإدارية مدرساً بوزارة التربية والتعليم إلى المحكمة التأديبية بتهمة مواقعة إحدى السيدات بمنزلها، بعد أن أوهمها بأنه اعتنق الإسلام ديناً، فعاشرها معاشرة غير شرعية، وتعهد بأن يشهر إسلامه ويقدم لها ما يفيد ذلك، وأنه سوف يتزوجها، ولما أفضت إليه بأنها حملت منه، تنكر لها، ورفض إتمام الإجراءات التي كان قد وعد بها من إشهار للإسلام والزواج بها، وقد حكمت المحكمة التأديبية بعزله من وظيفته مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة، لاتخاذه من الدين وسيلة للإيقاع بسيدة، والاتصال بها اتصالاً غير شرعي.[3]

([1]) عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة**- مرجع سابق، ص261

([2]) فتوى إدارة الفتوى والتشـــريع لوزارة التربيـة والتعليم والجامعـات رقم **1982** في 1958/9/11، بنـد 172، ص199.

([3]) حكم المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم في **1959/2/16**، ص33، س1.

وفي قضية ثانية، تم مجازاة مدرس بوزارة التربية والتعليم بخصم شهرين من مرتبه؛ لأنه - بالإضافة إلى تهمتين آخرين- تردد على منزل شخص صديقه أثناء غيابه هو وأولاده عن المنزل، وأرتبط بزوجته المسيحية الأرثوذكسية ارتباط غير شرعي، ووطد علاقته بها، وساعدها بالتلاعب بالأديان بقصد الزواج منها، وذلك بأنها اعتنقت الإسلام وأشهرت إسلامها، وحصلت على حكم بالتطليق من زوجها، ثم ارتدت على الإسلام واعتنقت الديانة المسيحية، وتزوجت من المدرس المذكور. [1]

وفي قضية ثالثة، نسب إلى أحد الموظفين تهمة التلاعب بالأديان، وبأنه اتخذ من الأديان مطية لتحقيق أهدافه الشخصية، ذلك أنه أعتنق الدين الإسلامي من أجل تحقيق غرض لم يكن ليتحقق إلا بإتباع هذا الأسلوب، وبعد أن تحقق الغرض ارتد عن الإسلام، وبما أن الردة أمر يخالف النظام العام في مصر الذي يعتبر دين الدولة الإسلام، وبما إن سلوكياته لا تتفق مع واجبات الموظف العام من الاحترام لدينه ولأعمال وظيفته، وكان ما ارتكبه يوصف بسوء السلوك الشديد الذي ستوجب الفصل، وفي ذلك قالت المحكمة الإدارية العليا **"لأنه لا يجوز الخلط بين حرية العقيدة في ذاتها وبين سوء السلوك الشديد، الذي قد يستفاد من التلاعب بالعقيدة والأديان، أياً كانت العقيدة أو الدين، بقصد تحقيق مآرب خاصة وأغراض دنيوية معينة، سرعان ما يرتد مثل هذا المتلاعب بالعقيدة أو الدين عن عقيدته أو دينه إذا ما تحققت مآربه الخاصة وأغراضه الدنيوية الزائلة، ومع التسليم بحرية العقيدة أو الدين، بمعنى أنه لا يجوز إكراه شخص على اعتناق عقيدة معينة أو دين معين، إلا أنه ليس من شك في أن مسلك المتلاعب بالعقيدة وبالأديان بقصد تحقيق تلك المآرب والأغراض أياً كانت العقائد والأديان مطية لتحقيق أغراض دنيوية زائلة، وإنما تقوم العقيدة فيها على الإيمان بها والإخلاص لها، ومن ثم كان الشخص الذي يتلاعب بها لتحقيق مثل تلك المآرب والأغراض وهو شخص يمسخ الحكمة التي تقوم عليها حرية الدين والعقيدة مسخاً ظاهر الشذوذ، ولذا يعتبر مسلكه هذا في نظر الأديان جميعاً مسلك الشخص الملتوي سيء السلوك، وعلى هذا النظر قدرت الإدارة مسلك المدعي، حيث أعلنته بإنهاء العقد، وبمراعاة أن سوء سلوك الموظف الشخصي في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام في مجال الوظيفة، من حيث الإخلال بكرامتها ومقتضياتها، وجوب أن يلتزم في سلوكه ما لا يفقده الثقة والاعتبار، فيكون تصرفها قد قام على سببه لقيام موجبه، ومن ثم يكون سليماً مطابقاً للقانون".** [2]

([1]) حكم المحكمة التأديبية بالإسكندرية في **1969/5/3**، ص3، س11

([2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، **ق852**، مجموعة السنة الثالثة، بند 157، ص1486

غير أنه في حكم صادر عن المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم المصرية[1] خرجت فيه المحكمة عن نهج المحكمة الإدارية العليا وتتلخص وقائعها بقيام أحد مفتشي الضرائب بتأليف كتاب يتناول فيه الدين الإسلامي والآيات القرآنية وقصص الأنبياء بصورة تجريحية ومزرية وتهكمية، وتقول المحكمة "ولا يفوت هذه المحكمة أن تقرر أنه فيما عدا سوء المسلك من ازدراء الأديان الذي مارسه المؤلف المتهم، فإن ما ورد على لسان أبطال مؤلفة من تساؤلات كان يمكن تقديرها والرد عليها واحترام مستهدفها في البحث عن الحقيقة، لولا أنها سبقت بأسلوب الاستفهام الاستنكاري الذي يشير بأن الاستنكار لا الحقيقة هو مستهدف المؤلف المتهم".

ورغم إدانة المحكمة له إلا أنها عادت وبرأته ولم تجب النيابة الإدارية إلى طلباتها بتوقيع العقوبات التأديبية على المتهم وقد أسست المحكمة التأديبية حكمها "من حيث أنه متى كان ما تقدم، وكان المتهم من العاملين بمصلحة الضرائب، وأن عمله لا يتصل بالإعلام كما لا يتصل عمله بالإرشاد الفكري أو الديني، كما أنه ليس مكلفاً بتربية النشء، فمن ثم فإن ما انتهت إليه المحكمة من تحقق واقعة ازدرائه للأديان في مؤلف قام بنشره لا يمثل في قناعة هذه المحكمة مسلكاً يمس كيان وظيفته بمصلحة الضرائب، ولا يخدش سيرة المتهم أو سمعته بما يمس كرامة الوظيفة واعتبار شاغلها، ولا يخل بالثقة الواجب توافرها في شاغل مثل هذه الوظيفة، بما يتعين معه الحكم بتبرئته ما هو منسوب إليه".

ولقد أنتقد هذا الحكم النقد على أساس أنه متناقض حيث انتهى إلى صحة واقعة الإساءة إلى الأديان من قبل المتهم، غير أنه جعل من طبيعة الوظيفة مجالاً لتبرئة المتهم من التهم المنسوبة إليه مهمشاً القواعد العامة بشأن التزامات جميع الموظفين العموميين بصرف النظر عن الوظائف التي يشغلونها، ولا يجوز لهم الخروج عليها؛ وذلك خلافاً للواجبات الخاصة المفروضة بحكم طبيعة كل وظيفة.

كذلك إن الثقة في الوظيفة العامة من قبل أفراد المجتمع تبنى فيما يعتقد بصحته ويؤمن به وأننا نحيا في مجتمع متدين يحترم الأديان ويقدسها وينظر بعين الازدراء إلى كل من يحقر دينه وفي رأينا أن مثل هذا السلوك يعتبر شاذاً وسوء السلوك شديد يمس سمعة الموظف، وليس من المنطق قصر احترام الأديان على العاملين بمرفق دون آخر كمرفق الإعلام أو الإرشاد الفكري أو الديني- كما ذهب الحكم محل البحث، فالربط بين تصرف الموظف في الإساءة للأديان ووظيفته على هذا النحو السالف

([1]) حكم المحكمة التأديبية لوزارة التربية والتعليم وملحقاتها بتاريخ 1992/4/28 في الدعوى رقم **946** لسنة 32 قضائية.

يعتبر مسلك ضيق من القضاء، على أساس هذا السلوك لا يخل بالثقة المطلوبة في شاغل مثل هذه الوظيفة، وهذا يتناقض مع مبدأ احترام الأديان الذي يعتبر واجباً عاماً على كل الموظفين العموميين دون ارتباط بوظيفة معينة، فيكفي في هذا الشأن تولد شعور لدى الجمهور المتعاملين مع الإدارة أن هناك من بين موظفيها من يحقر معتقداتهم ويزدريها وأن الإدارة لا تحرك ساكن رغم فقد الموظف للثقة التي يكنها له الجمهور، فمصدر الثقة هي جمهور المتعاملين نحو ممثلي الإدارة، وليس جهة الإدارة، فإذا فقدها الموظف نتيجة سوء سلوكه الشديد فإنما يفقد أحد شروط الوظيفة العامة وهو شرط حسن السمعة والسلوك ويكون لجهة الإدارة أن تفصله عن وظيفته، والواقع أن هذا الحكم هو خروج عن المبادئ المستقرة في مجال الوظيفة العامة وهو في نفس الوقت خروج على المفهوم العام للحرية الدينية.[1]

وفي نفس السياق يؤكد حكم محكمة النقض المصرية "أنه وإن كانت حرية الاعتقاد مكفولة بمقتضى الدستور إلا أن هذا لا يبيح لمن يجادل في أصول دين من الأديان أن يمتهن حرمته أو يحط من قدره أو يزدريه عن عمد منه، فإذا ما تبين أنه إنما كان يبتغي بالجدل الذي أثاره المساس بحرمة الدين والسخرية منه، فليس له أن يحتمي من ذلك بحرية العقيدة".[2]

وفي حكم لمحكمة النقض في 96/8/5[3]، انتهت فيه إلى صحة حكم الاستئناف الصادر من محكمة استئناف القاهرة في 95/6/14 القاضي بالتفرقة بين زوجين يشغلان وظائف أعضاء هيئة تدريس بكلية الآداب استناداً إلى كتابات الزوج التي انتهى الحكم إلى أنها تشكل خروجاً وردة عن الإسلام.

ولقد تعرض الحكم الاستئنافي لمناقشة حدود حرية التعبير عن الرأي والبحث العلمي الفقهي في مجال العقيدة حيث قرر "...فإن من المعلوم لكل باحث ولو كان مبتدئاً أن للبحث العلمي أصوله، وللاجتهاد الفقهي قواعده وشروطه، فإن انسلخ الباحث عن أصول العلم الذي يبحث فيه، وإذا حاول هدم القواعد والشروط، وإذا خرج عن التزامات البحث العلمي ألحقه، فلا يسمه ما كتبه بحثاً، ولا ما سطره اجتهاداً، وبالنسبة للمستأنف ضده فإنه يبحث في علوم القرآن في مفهوم النص،....أما هدم النص والدعوة إلى التحرر من سيطرته، وإثناء مفاهيم عقلية لا يحدها نص ولا تلتزم بلغة فهذا ليس من صور البحث العلمي، وخصوصاً في مسائل العقيدة وعلوم القرآن، والاجتهاد لغة من بذل الجهد العلمي، وخصوصاً

---

(1) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 24.

(2)محكمة النقض المصرية، الصادر في 27 يناير سنة 1941 في الطعن رقم **653** لسنة 11 ق مجموعة القواعد القانونية الجزء الخامس ص377

(3) محكمة النقض المصرية في 96/8/5 في الطعنين رقما **475**، **481**، لسنة 65 ق أحوال شخصية .

في مسائل العقيدة وعلوم القرآن والاجتهاد لغة من بذل الجهد في طلب الشيء المرغوب إدراكه حيث يرجى وجوده أو يوقن وجوده فيه، واصطلاحاً استنفاذ الطاقة في طلب حكم النازلة حيث يوجد ذلك الحكم، ومصادر الحكم الشرعي هو كتاب الله تعالى وسنة رسوله محمد صلى الله عليه وسلم إما نصاً وإما اجتهاداً فيهما، فإذا ما خرج المستأنف ضده عليهما وكذبهما وردهما فلا يكون هذا اجتهاداً".[1]

الخلاصة أن الموظف العام يتمتع بالحرية الدينية شأنه في ذلك شأن أي موظف آخر وله من الضمانات المقررة ما يكفل كافة مظاهر الحرية الدينية، وعلى ذلك هو حر في اعتناق أو عدم اعتناق عقيدة دينية معينة، سواء كانت سماوية أم غير سماوية، ولا يجوز لأحد أن يكرهه على تبني عقيدة معينة أو تغيير عقيدته، وهو كذلك في أن يزاول شعائر الدين الذي يعتنقه، لكن هناك استثناءات قضائية نتيجة تطبيقات قضائية مختلفة أفرزتها حتمية الدين الغالب في مجتمع الدولة، وخصوصية وطبيعة مفهوم العقيدة لدى القضاء وتفسيره لها، والظروف السياسة المحيطة بالقضاء في حقبة زمنية، وهو ما لا نؤيده فضمان العقيدة للموظف يضمن معها عدم مساس بحقوقه الوظيفية لسبب راجع للحرية الدينية وهو ما يتوافق مع مبادئ الشريعة الإسلامية ومبادئ حقوق الإنسان.

وبهذه الجزئية ننتهي من إحدى صور حرية الرأي وهي الحرية الدينية التي تعتبر حرية مهمة للإنسان بشكل عام تنبع أهميتها من مطلبها الغريزي وننتقل بعد ذلك لمناقشة صورة أخرى من صور حرية الرأي وهي حرية الآراء السياسية وهي لا تقل أهمية عن التي سبقتها لنكشف فيها عن مدى ممارستها من قبل الموظف العام ومدى تأثيرها على العلاقة الوظيفية.

---

(1) محكمة استئناف القاهرة في 95/6/14 دائرة الأحوال الشخصية في الطعن رقم **287** لسنة 111ق.

المبحث الثاني

حرية الآراء السياسية للموظف العام

تعتبر الآراء السياسية للموظف العام أحد أكثر المواضيع حساسية في مجال الحريات العامة، وكانت وما زالت مصدر قلق للسلطات العامة، وهي محور الصراع الرئيسي بين الموظف العام والدولة، وهي الأساس في تشكيل وبلورة الرأي العام السياسي المحرك الرئيسي للسياسات العامة للدولة.

وعندما نتحدث حرية الآراء السياسية لا نقصد الحرية السياسية التي تهدف إلى إشراك الفرد في إدارة شؤون الحكم في البلاد بواسطة حقه بأن يكون ناخباً أو مرشحاً أو منتمياً إلى حزب سياسي أو غيرها من الحقوق السياسية،[1] وإنما نتجه إلى حرية الرأي ذات الصبغة السياسية، بحيث لا يختلف المفهوم هنا عن المفهوم العام لحرية الرأي إلا بالقدر اللازم لإضفاء الصبغة السياسية، وعلى ذلك يمكن للباحث أن يعرف حرية الآراء السياسية بأنها هي قدرة الفرد على اعتناق الأفكار السياسة وتبادلها والتعبير عنها والدعوة إليها في إطار القانون.

ويعرف العميد ديجي "حرية الرأي السياسي بأنها إمكانية نقد ومعارضة الحكومة بالأفعال أو الكلمات تحت تحفظ واحد وهو عدم ارتكاب ما يعد مخالفة معاقباً عليها بمثل قانون العقوبات".[2]

ويرى جانب من الفقه أن هذا التعريف يشوبه القصور على اعتبار أن حرية الرأي السياسي لا تعني معارضة الحكومة فقط بل تعني أيضاً مشاركة الحكومة في إدارة الشؤون العامة وشؤون الحكم.[3]

ومن المؤكد إن الموظف العام شأنه في ذلك شأن أي مواطن آخر يتأثر في الآراء السياسية المحيطة فيه ويعتنق أحدها ويتبنى وجهة نظر معينة، ويعبر عنها بالوسائل المتاحة، فما مدى تمتع الموظف العام بهذه الحرية؟، وما مدى تأثير ذلك على العلاقة الوظيفية؟، وما القنوات التي من خلالها يمارس الموظف العام حرية آرائه السياسية؟

سوف نجيب على هذه التساؤلات في هذا المبحث من خلال التطرق إلى مدى تمتع الموظف العام بهذه الحرية في مطلب أول، ونعرض لتأثير هذه الحرية على العلاقة الوظيفية في مطلب ثانٍ ونختم

([1]) حول مفهوم الحرية السياسية بشكل عام راجع محمد، علي عبد الفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق، ص54 وما بعدها.

([2]) مصطفى، عبد المنعم فهمي (1977)، **عمال الإدارة وحرية الرأي،** مرجع سابق، ص18

([3]) عبدالعال، صبري حلبي أحمد (2010)، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،** دار الكتب القانونية، ودار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، ص137.

بحثنا بالتعرض للقنوات التي من خلالها يمارس الموظف العام حرية آرائه السياسية في مطلب ثالث، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مدى تمتع الموظف العام بحرية الآراء السياسية

إن الكشف عن حدود تمتع الموظف العام بحرية الآراء السياسية يحتم علينا التطرق للمواثيق الدولية والتشريعات الداخلية الدستورية منها والعادية العامة وكذلك الخاصة بالوظيفة العامة، وأيضاً الأحكام القضائية التي تعرضت لهذا الموضوع، وذلك من خلال ثلاثة فروع نخصص الأول إلى نصوص المواثيق الدولية بشأن حرية الآراء السياسية للموظف العام، وفي الثاني نتناول النصوص الدستورية حول حرية الآراء السياسية للموظف العام ونعرض في الثالث للتشريعات الداخلية، وكيفية تناولها لحرية الآراء السياسية للموظف العام وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

حرية الآراء السياسية للموظف العام في المواثيق الدولية[1]

كفلت النصوص القانونية الدولية العامة والخاصة مجتمعة حرية الرأي السياسي للموظف العام فينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في مادته الثانية على أن "لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر."[2] ومن الطبيعي أن يكون من بين هذه الحقوق والحريات حق تولي الوظائف العامة وبالتالي لا يجوز التمييز في هذا الحق على أساس الرأي السياسي والتي نص عليها في المادة 2/21 بالقول" لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد".

وكذلك قد نص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادرة في ديسمبر سنة 1966 عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في المادة 25 على ذات الحكم الوارد في المادة السابقة.[3]

([1]) للاطلاع على كافة النصوص والوثائق الدولية راجع مكتبة حقوق الإنسان في جامعة منيسوتا على الموقع www.amn.edu

([2]) ويجري النص الإنجليزي للمادة 21 على النحو التالي

" Every one has the right of equal access to public service in his countries".

([3]) يطبق العهد الدولي في فرنسا منذ 29 يناير 1981

وقد نصــت اتفاقية المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولي رقم 111 الخاصــة بالتمييز في مجال الاســتخدام والمهنة – في ديباجتها- "على أن إعلان فيلادلفيا يؤكد لجميع البشــر أيّاً كان عرقهم أو معتقداتهم أو جنسـهم، الحق في العمل من أجل رفاهيتهم المادية وتقدمهم الروحي في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصـــادي وتكافؤ الفرص، وأن التمييز يمثل انتهاكاً للحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".

وفي تعريف الاتفاقية للتمييز تقرر في مادتها الأولى أنه "أي تفريق أو استبعاد أو تفضيل يقوم على أسـاس....أو الدين أو الرأي السـياسـي"، وفي مادتها الثانية تقرر "تتعهد كل دولة عضـو تسـري عليها الاتفاقية بصياغة وتطبيق سياسة وطنية ترمي إلى تشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في المعاملة في الاســتخدام والمهنة...."[1] وكذلك قررت اتفاقية المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولي رقم 1922 بشـأن سـياسـة العمالة في ديباجتها على أن "....في ضـوء الهدف الأسـاسـي الذي ينص على أن لجميع البشر أياً كان عرقهم أو معتقداتهم أو جنسهم، الحق في العمل من أجل تحقيق رفاههم المادي والروحي في ظل ظروف تسودها الحرية..."

كما نصـت ذات الاتفاقية في مادتها الأولى "على كل دولة عضـو أن تعلم وتتابع... الفقرة (ج) أن يتاح لكل عامل حرية اختيار العمل وأن توفر أفضــل فرصـــة ممكنة لشــغل الوظيفة التي تناســب قدراته ومؤهلاته وأن يســـتخدم مهاراته ومواهبه فيه، بغض النظر عن العرق أو اللون أو الجنس أو الدين أو الرأي السياسـي أو الأصـل الاجتماعي" وفي ذات المعنى أيضـاً التوصـية رقم 169 الصـادرة عن الدورة السـبعين في يونيو 1984 حيث نصــت المادة السـابعة على "ينبغي للسـياســات والخطط والبرامج المذكورة في الفقرتين3، 4 من هذه التوصـــية أن ترمي إلى إزالة كل تمييز وإلى ضـــمان المساواة في الفرص والمعاملة لجميع العاملين...."[2].

رأينا كيف تمتعت هذه الحرية بحماية واسـعة النطاق على المسـتوى الدولي فهل انعكسـت هذه الحماية على دساتير الدول؟ نبحث هذه النقطة في الفرع التالي.

الفرع الثاني

([1]) اعتمدت في 1958/6/25، دورة 42، النفاذ 1960/6/15م صــدقت عليها كل من مصــر وفرنســا وانضــمت البحرين بموجب المرســوم رقم (11) لســنة 2000 وصــدقت عليها الأردن في 1963/7/4م ونشــرت في الجريدة الرسمية العدد (1688)، 1963/5/30.

([2]) موقعة 1964/7/9م، دورة 48، بدأ النفاذ 1966/7/15م، وفق أحكام م(5) صـدقت عليا فرنسـا والأردن بينما لم تصدق عليها مصر ولاالبحرين .

الحماية الدستورية لحرية الآراء السياسية للموظف العام

كفل إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي سنة عام 1789م حرية الرأي للمواطنين بشكل عام، وأعتبر في مادته العاشـرة والحادية عشـر"أن حرية التعبير عن الأفكار والآراء هو أحد الحقوق الأصـلية للإنسـان، وأن كل مواطن يمكنه أن يتكلم ويكتب وينشـر بحرية ودون أن يسـأل عن ذلك، بشرط عدم الإخلال بالنظام العام، ووفقاً لما يقرره القانون"[1].

ثم جاء دسـتور 1946م ليدعم إعلان حقوق الإنسـان والمواطن الفرنسـي، فأكد في الفقرة الخامسـة من ديباجته ذات القيم الواردة في إعلان حقوق الإنسـان، فيبين أنه لا يمكن أن يتعرض أحد للإيذاء في عمله، أو في وظيفته بسبب أصله أو مبادئه أو آرائه أو معتقداته.

ثم جاء الدسـتور الصـادر في أكتوبر 1958م، ليؤكد على نفس المبادئ والحريات التي جاءت في الإعلان ودستور 1946، فنص في ديباجة أنه يمكن للشعب الفرنسي أن يعلن تشبثه بحقوق الإنسان كما جاءت في الإعلان، كما قرر في مادته الثانية والثالثة على عدم التمييز بين الفرنسـيين المرشـحين لشغل الوظائف العامة بسبب آرائهم أو معتقداتهم، وفي تمتعهم بحقوقهم المدنية والسياسية بشكل عام.

وفي مصـر، فكان أول سـند رسـمي لحرية الرأي السـياسـي للموظف العام هو فرمان الخط الشريف الصـادر في 1839/11/3 والذي قرر في القسم الأول منه- المساواة في التوظيف بين جميع المصريين، ثم تلا ذلك فرمان آخر صادر في 1841/2/13 لزم الوالي بإتباع الفرمان السابق ذكره.[2]

أما الدسـتور الحالي الصـادر في 2014 ينص في مادته التاسـعة على أنه "تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص لجميع المواطنين، دون تمييز"، وفي مادته الثانية عشـرة يقرر أن "العمل حق وواجب وشـرف تكفله الدولة...."، وفي المادة الرابعة عشـرة يؤكد أن "الوظائف العامة حق للمواطنين على أسـاس الكفاءة ودون محاباة أو وسـاطة وتكليف للقائمين بها لخدمة الشـعب، وتكفل الدولة حقوقهم وحمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصـالح الشـعب، ولا يجوز فصـلهم بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التي يقررها القانون". وأخيراً فإن المادة 53 ترسـي مبادئ المسـاواة فتنص على "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم

([1]) الملط، محمد جودت، **الموظف العام وممارسة الحرية**، مرجع سابق، ص141، 142- عبدالعال، محمد حسنين ، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص4- 5.

([2]) حسن، محمد إبراهيم، **مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة**، مرجع سابق، ص63

بســبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس أو الأصــل أو العرق أو اللون أو اللغة أو الإعاقة، أو المســتوى الاجتماعي أو الانتماء السياسي أو الجغرافي أو لأي سبب آخر".

هذه المادة أكثر تقدماً من نصوص الدساتير المصرية السابقة إذا اقتصر دستور 1971 في المادة (40) على عوامل التفرقة "الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة" ونفس الشيء دستور، 1956 و1923.

وفي الأردن، بينت **المادة (6) من الدستور** فقرة (1) "الأردنيون أما القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن اختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين"[1]، وفقرة (2) من ذات المادة " تكفل الدولة...وتكافؤ الفرص لجميع الأردنيين"، **والمادة (15) الفقرة (1) "**تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير وسائر وسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون" وفي المادة (22) *فقرة (1"* لكل أردني حق في تولي المناصب العامة بالشروط المعنية في القانون أو الأنظمة "وفي ذات المادة الفقرة (2)" التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات".

وفي البحرين نصت المادة (23) من الدستور على أن "حرية الرأي والبحث العلمي مكفولة، ولكل إنســان حق التعبير عن رأيه ونشــره بالقول والكتابة أو غيرهما، وذلك وفقاً للشــروط والأوضــاع التي بينها القانون، مع عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية ووحدة الشعب، وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية" تبين المادة (4) "العدل أساس الحكم، والتعاون والتراحم صلة وثيقةً بين المواطنين، والحرية والمساواة والأمن والطمأنينة والعلم والتضــامن الاجتماعي وتكافؤ الفرص بين المواطنين دعامات للمجتمع تكفلها الدولة"، وتنص **المادة** (16) على أن:

أ. "الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويســـتهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم، المصلحة العامة، ولا يولي الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبينها القانون".

ب. المواطنون سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقررها القانون.

وتبين المادة (18) " الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويساوي المواطنون لدى القانون بين الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة"

---

(1) أكدت محكمة التمييز الأردنية، على مبدأ المساوة في القرار رقم **1999/168** (هيئة خماسية تاريخ 1999/8/24، وأكدت المحكمة الدستورية الأردنية، على هذا المبدأ في حكمها رقم **(4) لسنة 2014.**

ورغم أن الدساتير في كل من مصر والأردن والبحرين قد أكدت على مبدأ المساواة بشكل عام وحق كل المواطنين في الوظيفة دون تمييز، إلا إننا نلاحظ أنه لا يوجد أي نص صريح في خصوص حرية الآراء السياسية للموظف العام على غرار فرنسا، وأن النصوص بينت معايير التمييز حيث لا تمييز بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو العقيدة، وذلك على عكس النصوص الدستورية الفرنسية التي بينت بصراحة عدم جواز التفرقة أو التمييز بين المرشحين على أساس الآراء السياسية للموظف العام، ونصت صراحة أيضاً على عدم جواز إيذاء أحد في عمله بسب آرائه السياسية، مع أن الدستور المصري الجديد 2014 بين عدم جواز التفرقة بين المواطنين بشكل عام بسبب الانتماء السياسي، إلا أن ذلك لا يعد كافياً حيث يعد الانتماء السياسي جزءاً من حرية الآراء السياسية التي تتضمن الكثير، فقد يكون للشخص رأياً سياسياً دون أن يكون له انتماء سياسي معين، ثم أن هذا المعيار من معايير التفرقة جاء في سياق مبدأ المساواة العام، دون التطرق لمسألة الوظيفة العامة بشكل خاص

إلا أن غياب النصوص الدستورية الصريحة لا يعني عدم تمتع الموظف العام بحرية الآراء السياسية، فالنصوص الدستورية وخاصة النصوص المتعلقة بكفالة حرية الرأي بشكل عام و مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، تعتبر سند قانوني للموظف العام في تمتعه في حرية الآراء السياسية.

كذلك إن تصديق مصر والبحرين والأردن على الاتفاقيات الدولية المتصلة بحرية الآراء السياسية كالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وأحكام اتفاقية مؤتمر العمل الدولي رقم (111) الموقعة في 4 يونيو 1958، يجعلها ملزمة بتطبيق أحكام هذه الاتفاقيات كجزء من القانون الداخلي[1].

إذا كانت هذه هي الحماية الدستورية لحرية الرأي لدى الموظف العام فهل انعكست على التشريعات الداخلية؟ ذلك ما سنبحثه في الفرع التالي.

الفرع الثالث

الحماية التشريعية لحرية الآراء السياسية للموظف العام

(1) حول القيمة القانونية للاتفاقيات راجع ما سلف شرحة عن ذات الموضوع في المبحث السابق.

لقد كفلت النصوص التشريعية في بعض الأنظمة ومنها النظام الفرنسي، وبنصوص صريحة حرية الموظف العام في اعتناق الآراء السياسية، ولم يكبلها بقيود تعوق الموظف من ممارستها أو تكون خاضعة لتوجيهات الحكومة.[1]

وعلى ذلك فإن الآراء السياسية للموظف العام لا تصح أن تكون سبباً في مجازاته تأديبياً، مهما كان نوع الجزاء، فاعتناق الموظف العام لرأي سياسي لا يكون له أدنى تأثير على حقوقه الوظيفية.[2]

وإذا كان النظام الفرنسي قد كفل للموظف العام الحرية في اعتناق الآراء السياسية، فإن هذا الوضع ليس كذلك في باقي الدول الغربية، فهناك دول حظرت على الموظف العام اعتناق بعض الآراء السياسية، وجعلت من اعتناق هذه الآراء حائلاً دون التعيين في الوظائف العامة بل وحتى الاستمرار فيها، مثل سويسرا وهولندا وبلجيكا، وأستراليا وإنجلترا، حيث قررت هذه الدول عزل الموظف العام إذا ثبت أنه عضو في الحزب الشيوعي أو منظمة فاشية.[3]

بعد فضيحة "الفيشات" التي شغلت فرنسا وهزت الرأي العام في الفترة من 1902 إلى 1904، الذي كان بطلها وزير الحرب الذي أتخذ نظام للوشاية بالضباط أصحاب الفكر السيئ بحيث يقوم على إعداد تصنيف لهم والإشارة إلى آرائهم في ملفات ووثائق أعدت لذلك والتي وجدت على مكتبة، وعلى أثر ذلك تقدم النائب الاشتراكي Marcel Sembat باقتراح إلى البرلمان في أثناء مناقشته للميزانية بمضمون نص المادة 65 من قانون المالية الصادر في 22 إبريل 1905، القاضي "بأن يكونوا موضوعاً لإجراء تأديبي، وقبل تأخر ترقيتهم في الأقدمية، فإن الموظفين العموميين يطلعون على ملفاتهم حسب طلبهم وفي ظروف تسمح لهم بتأكيد فعال لدفاعهم ضد الإجراءات المتخذة".[4]

بعد ذلك جاءت جميع قوانين التوظيف الفرنسية لتؤكد النصوص الدستورية في كفالة حرية الرأي للموظف العام، وعدم التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم السياسية أو الفلسفية أو الدينية، كما

([1]) عبدالعال، محمد حسنين عبد العال، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص20 – عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، مرجع سابق، ص168.

([2]) كامل، نبيلة عبد الحليم (1996)، **الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام**، (ط2) دار النهضة العربية، القاهرة، ص394.

([3]) الدماصي، محمد السيد، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، مرجع سابق، ص75 - الشريف، عزيزة (1982)، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة والعشرون، العدد الاول، يونيه، ص71

([4]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص94.

أكدت جميعها على عدم الإشارة في ملف خدمة الموظف لآرائه السياسية أو الفلسفية أو الدينية، خشية من التأثير على مستقبلة الوظيفي[1].

نذكر من هذه القوانين، قانون 1946/10/19م بشـــأن النظام العام للموظفين، والذي قرر في مادته السادسة عشر على أنه يجب أن يتضمن الملف الشخصي للموظف كل الأوراق المتعلقة بمركزه الوظيفي، ويجب قيد هذه الأوراق وترقيمها وتصـنيفها بصـفة دائمة، ولا يجوز أن يتضـمن ملف خدمة الموظف أية إشارة إلى آرائه السياسية، أو الفلسفية، أو الدينية[2].

كما نصـــت المادة (6) من القانون رقم 93-824 الصـــادر في 1983/7/13م على أن حرية الرأي مصـــونـة لجميع الموظفين، ولا يجوز بـأي حـال من الأحوال التمييز بين الموظفين بســـبب معتقداتهم السياسية أو النقابية أو الفلسفية أو الانتماء العرقي أو الجنس[3].

وتنص المادة (18) من ذات القانون على أنه يمنع الإشــارة في ملف الموظف أو في أي وثيقة إدارية آخري إلى آرائه السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية[4].

في الحقيقة أن القانون 13 يوليو 1983النافذ حالياً ينسـجم مع السـياسـة الدسـتورية في فرنسـا، ويعتبر من الضـمانات الأسـاسـية للموظف العام في التمتع بحرية الآراء السـياسـية، والواقع أيضـاً أن تناول القانون للضمانات الأساسية للموظف العام هو تطبيق للمادة 34 من الدستور، التي حددت مجال القانون في الوظيفة العامة "الضمانات الأساسية المتعلقة بالموظفين المدنيين والعسكريين بالدولة"، لقد جاء نص المادة 34 ليحدد الموضـــوعات التي تنظم بالقانون وفي هذا المجال فإن القانون هو الأداة لتحديد القواعد الخاصـــة بالضـــمانات الأســـاسـية المتعلقة بالموظفين المدنيين والعسـكريين، فلا تنظم بموجب لائحة وذلك على خلاف بعض الموضـوعات الأخرى التي أوردتها نفس المادة، والتي لا تنظم بقانون إلا بتحديد المبادئ الأسـاسـية التي تحكم هذه الموضـوعات. كما يمكن القول أن تنظيم ضـمانات الموظفين الرئيسية بواسطة التشريع دون اللائحة، هو اتجاه حسن يضمن عدم المساس بتلك الضمانات

---

(1) عبدالعال، صــبري جلبي أحمد، **ضــوابط ممارســة الموظف العام للحقوق والحريات الســياســية**، مرجع ســابق، ص141

(2) عبدالقادر، الســـيد عبد الحميد محمد (2002)، **ممارســـة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي** "دراسة مقارنة" ،اطروحة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة أسيوط، ص80

(3) شطناوي، علي خطار ، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 34

(4) يراجع في جميع هذه النصـوص: الملط، محمد جودت، **الموظف العام وممارســة الحرية**، مرجع ســابق، ص142 وما بعدها – عبدالعال، محمد حسـنين، **الحريات السـياسـية للموظف العام**، مرجع سـابق، ص4، 5 - الزيات، طارق ،حرية **الرأي لدى الموظف العام**، ص93 وما بعدها – عبدالقادر، السيد عبد الحميد محمد، **ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي** ، مرجع سابق، ص80 وما بعدها.

خارج نطاق رقابة المجلس التشـــريعي، ويكشـــف عن مدى رعاية الدولة لذلك [1]، ولقد أقر المجلس الدستوري الفرنسي هذه التفرقة في أحكام عددية فما يستقل القانون بتنظيمه واللائحة قواعدها.[2]

وفي مصـر، إذا اسـتعرضـنا القوانين الوظيفية في جمهورية مصـر العربية (1951، 1964، 1971، 1978) نجدها لا تشـير إلى أي ضـمانات للموظف العام في شـأن حرية الآراء السـياسـية، وباستعراض آخر قانون للخدمة المدنية رقم 47 لسنة 78 حيث لم يتضمن أي إشارة إلى ملف خدمة الموظف العام ولا إلى البيانات التي يجب أن تتضمنه تاركاً الأمر إلى اللائحة التنفيذية للقانون. [3]

ونصت اللائحة التنفيذية للقانون لصادرة 14 من سبتمبر 1978 في مادتها الأولى على "ينشأ لكل عامل ملف تودع به الوثائق والبيانات والمعلومات الخاصـــة به مما يكون متصـــلاً بوظيفته، كما تودع به الملاحظات المتعلقة بعمله والتقارير الســـنوية المقدمة عنه، كما تودع بالملف المذكور كل ما يثبت جديته من الشكاوي والبلاغات المقدمة ضد العامل وذلك بعد تحقيقها وسماع أقواله فيها.

ويكون إيداع الملاحظات المتعلقة بالعمل في ملف الخدمة بعد تسليم العامل صورة منها، وفي حالة امتناعه عن استلام الصورة ترسل إليه بكتاب موصى عليه.

ويجب أن ترقم أوراق الملف ويثبت رقم كل ورقة ومضـمونها على غلافه ولا يجوز نزع أية ورقة منه بعد إيداعها فيه".

إذا كان المشـــرع المصـــري نظم الملف الوظيفي ومحتوياته، فإننا لم نجد أي إشـــارة للملف الوظيفي أو محتوياته أو لأي ضمانة بخصوص حرية الرأي السياسي، سواء بالقانون رقم (48) لسنة 2010 الخاص بالخدمة المدنية البحريني ولائحته التنفيذية، أو نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسـنة 2013، وهو ما يعد نقصـاً كبيراً في تلك القوانين التي أغفلت جانب مهم في حقوق وضـمانات والموظف العام لما يكتسـبه هذا الملف من حجية كبيرة في لجان التحقيق الوظيفية والقضـاء الإداري، وتقول محكمة الاسـتئناف العليا في البحرين بشـأن حجية الملف الوظيفي "إلا أن المقرر لفصـل الموظفين أن ملف الموظف هو الوعاء الصادق لتصوير حالته فإذا ظهر أن ملفه نظيف وعمله مرض

---

(1) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف لعام**، مرجع سابق، ص98

(2) البنا، محمود عاطف (1980)، **حدود سلطة الضبط الإداري**، بدون دار نشر، ص423 وما بعدها- غبريال، وجدي ثابت (1990)، **حماية الحرية في مواجهة التشـريع**، مجلة المحاماة، السـنة السـبعون، العددان الثالث والرابع، مارس وأبريل، القاهرة، ص105 وما بعدها..

(3) عبدالعال، صـبري جلبي أحمد ، **ضـوابط ممارسـة الموظف العام، للحقوق الحريات السـياسـية**، مرجع سـابق، ص148.

لا تشوبه شائبة لزم الإدارة أن تفصح عن الأسباب التي دعت إلى فصلة وإلا كان القرار الإداري غير قائم على سبب صحيح"[1].

وفي مصـــر يرى جانب من الفقه أن ملف الموظف بما يحوي من معلوماته وبيانات بينتها اللائحة لم يحظ بالعناية اللازمة، حيث ورد لفظ المعلومات المتصـــلة بالوظيفة بشـــكل عام غير محدد ولكن يجب أن يفهم في إطار المعلومات التي تتعلق بالأمور الفنية للوظيفة، ولا يشـــير النص هنا لأية مشـــكلة، ولكن الفقرة الثانية والتي بينت (ضـــم الشـــكاوي التي تثبت جديتها) حيث لم تقرر طبيعة هذه الشكاوي، هل هي شكاوي تتعلق بالعمل أم تتعلق بغيره، وهل يمكن أن تكون هذه الشكاوي ذات طابع سياسي؟ والحق أن النص يجري على ضرورة إجراء تحقيق مع الموظف في شأن هذه الشكاوي وهو ما يمثل ضـمانة مؤكدة للموظف العام، حيث لم تشـر اللائحة الداخلية إلى حق الإدارة في الإشـارة إلى الآراء السـياسية للموظف، وفي نفس الوقت لم تقيدها عن ذلك الأمر الذي لا يسـتطاع معه تبين موقف المشـرع المصـري من حرية الآراء السـياسـية، ولذا تعديل القانون أمر ضـروري لإدراج نصـوص صريحة تنهي المشكلة.[2]

والواقع أن هناك فرقاً كبيراً بين القانون الفرنسي والقوانين المصرية أو البحرينية أو الأردنية، فبينما يؤكد النظام الفرنســي بنصــوص دســتورية صــريحة وتشــريعات عادية على حقوق وضــمانات الموظف العام في حرية الآراء الســياســية، فإننا لا نجد نص قانوني واحد صــريح يؤكد حرية الآراء الســياســية للموظف العام في تلك القوانين على الرغم من أنها مؤكدة بشــكل عام بنصــوص الدســاتير والمواثيق الوطنية على النحو الذي أسلفناه.

وفي الوقت الذي يقصـــر تنظيم الحقوق الأســـاســـية للموظف العام في الكثير من الدول على القانون دون اللائحة، ما زال النظام الأردني ينظم جوانب الخدمة المدنية الأســـاســـية والغير أســـاســـية بموجب نظام صـــادر من مجلس الوزراء، وفي ذلك دون أدنى شـــك عرضـــة لانتهاك حقوق الموظف العام وضمانته الأساسية.

---

(1) حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية، الغرفة الثالثة، **الدعوى رقم 326** لسنة 1995 الصادر بتاريخ 30 /1995/10، حكم غير منشـــور. وفي ذات المعنى حكم المحكمة الكبرى المنية- الغرفة الأولى- **الدعوى رقم 7043** لســـنة 1994، صـــادر 1995/3/15، حكم غير منشـــور. حكم المحكمة الكبرى المنية- الغرفة الأولى- **الدعوى رقم 4739** لسنة 2004، صادر 2005/11/28، حكم غير منشور.

(2) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص100-101

بعدما انتهينا من الأســاس القانوني لهذه الحرية ننتقل لنبحث في المبحث التالي عن مدى تأثير هذه الحرية على العلاقة الوظيفية.

المطلب الثاني

مدى تأثير حرية الآراء السياسية على العلاقة الوظيفية

إن مناقشة مدى تأثير حرية الآراء السياسية على العلاقة الوظيفية، يحتم علينا النظر لهذه العلاقة من زاويتين، الأولى تتعلق بمدى قدرة الفرد على الالتحاق بالوظيفة العامة في حال اعتناقه آراء سياسية معينة، وهذا ما سنناقشه في الفرع الأول، ومن زاوية ثانية ننظر لمدى تأثير حرية الآراء السياسية على العلاقة الوظيفية القائمة، وسنعرض له في فرعٍ ثانٍ، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مدى تأثير حرية الآراء السياسية على الالتحاق بالوظيفة العامة

كما أوضــحنا أن جميع النصــوص القانونية الدولية والمحلية في مختلف الأنظمة تصــب في الاعتراف للموظف العام بحرية الرأي الســياســي ولا تدع مجالاً للشــك في عدم تأثير حرية الآراء السياسية على الالتحاق بالوظيفة العامة، لكن التطبيقات القضائية لها منحى آخر وبسبب عدم وجودنا لتطبيقات قضــائية في البحرين والأردن بهذا الخصــوص ســوف نلجأ لتطبيقات القضــاء الفرنســي والمصري في محاولة للوقوف على أبرز جوانب هذا الموضوع.

رسم مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد Barel [1] حماية واسعة للموظف العام في حرية اعتناق وإبداء الآراء السياسية، وترجع هذه القضية ووقائعها إلى عام 1953 عندما تقدم السيد Barel إلى مسابقة مدرسة الوطنية للإدارة، وقد رفضت الإدارة طلبه للالتحاق بالمدرسة، وطعن Barel في هذا القرار مؤسساً طعنة على أن هذا القرار بني على أسباب سياسية مستنداً إلى أن مدير المدرسة صرح لأحد زملائه وهو السيد Fourtune بالقول أن سبب استبعاد Barel هو ملف سياسي سري وأنه سكرتير الحزب الشيوعي بالمراتنيك Marin a la Martinque بالإضــافة وأستند كذلك إلى

([1]) حول وقائع القضية راجع الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 102

إحدى الصحف التي نشرت في وقت معاصر للمسابقة تصريحات لأحد المسئولين الحكوميين تفيد بنية الحكومة بعدم قبول المرشحين ذات التوجه الشيوعي في مدرسة الإدارة.

وذهب الحكم إلى "إذا كان من حق سكرتير الدولة المكلف بمقتضى النصوص المشار إليها آنفا إقفال قائمة المرشحين للمنافسة، وتقدير في المرشحين الضمانات المستلزمة لمزاولة الوظائف التي يمكن أن يتولاها خريجو المدرسة الوطنية للإدارة، إذا كان يستطيع بهذا الخصوص أن يأخذ بعين الاعتبار الوقائع والمظاهر المخالفة لواجب التحفظ الذي يجب على المرشحين احترامه، فلا يمكنه دون مخالفة مبدأ مساواة جميع الفرنسيين أمام تولي المناصب العامة استبعاد مرشح من قائمة الترشيح بسبب آرائه السياسية فقط"[1]

في الواقع إن هذا الحكم أوجب على الإدارة أن تحترم مبدأ المساواة بين المرشحين كفرنسيين مكفول لهم الحق دستورياً، ولكن أعطاها الحق في ذات الوقت في أن تقدر قدرة هؤلاء المرشحين على الوفاء بمستلزمات المرفق وتقدير المظاهر المخالفة لواجب التحفظ الذي يجب على المرشحين، ولا يجوز التفرقة بينهم على أساس آرائهم السياسية مستبعداً في ذلك الآراء السياسية من مجال تقدير الإدارة.

في الحقيقة، إن واجب التحفظ هو اجب وظيفي يلتزم به الموظف العام بعد توليه الوظيفة العامة ولكن ليس قبل ذلك، فلا وجود لواجب التحفظ وبالذات على المرشحين للوظيفة العامة، فالقيود بشكل عام تفرض في مواجهة حقوق، ومن غير المنطقي فرض قيد على المواطن دون أن يقابله حق، ولا يؤثر في ذلك بما يذهب إليه بعض الفقهاء في أن حق تولي الوظائف العامة يقابل قيد التحفظ، فهذا يعني تقييد سلوك الجميع في مواجهة حق احتمالي قد لا يتحقق، والواقع أن مفهوم التحفظ الوارد في حيثيات الحكم، إنما قصد به إعطاء مجال للإدارة لاستبعاد هؤلاء الذي يعبرون عن آرائهم بشكل يبين عدم قدرتهم على أداء واجبات الوظيفة مستقبلياً، وهو ما يعتبر التفاف حول إطلاق مبدأ المساواة تلبية لضرورات المرفق العام[2].

كما أن هناك أهمية أخرى لحكم Barel تكمن فيما ذهب إليه من تطور في مسار مجلس الدولة في سبيل إثبات انحراف الإدارة واستنباط الأسباب الحقيقة التي دعت إلى قرارها، فالقضاء الإداري اكتفى بأن يتقدم الطاعن بادعاءات تساندها ظروف ووقائع جدية ومحددة بشكل حصري حتى

---

(1) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص35

(2)الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق ، ص103-104

يكون عقيدته اتجاه الإدارة واعتبار امتناع الإدارة عن تقديم المستندات الحقيقة الدافعة لإصدار القرار إلى القاضي، بمثابة إقرار بصحة ادعاءات الطاعن.[1]

وفي قضية أخرى هي قضية جندي سلاح الطيران CHARTAIN[2] حيث تقدم إلى مسابقة الطلاب الضباط الاحتياط للقوات الجوية، أنه قد استبعد من الفصيلة حيث أُعلم بمعرفة سكرتير الدولة لسلاح الطيران بذلك رغم نجاحه في المسابقة، بعد ذلك تظلم من القرار إلى الجهة مصدرة القرار، فتلقى رداً من الإدارة مفادها عدم التزام الإدارة بتسبيب قراراتها، فطعن في القرار أمام مجلس الدولة مستنداً لقرار القاضي باستبعاده لم يسبب ولم يطلع على الملف، طالباً في النهاية إلغاء القرار كونه يستند إلى الآراء السياسية للمرشح.

لقد نظر مفوض الدولة في الطعن، وانتهى إلى نتيجة مفادها أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قرارها ما لم تكون هناك نصوص تلزمها بذلك صراحة، أما بالنسبة للدفع الثاني بالنسبة للحق في الاطلاع على الملف فقرار استبعاده من الفصيلة لم يكن قراراً تأديبياً يسمح في الاطلاع على الملف طبقاً لنص المادة 65 من قانون 22 إبريل 1905.

أما بالنسبة للطعن الأخير وهو أن القرار قد بني على أسباب سياسية فإن الطاعن لم يقدم الدليل على ذلك، ولم يستند إلى المسوغات المفترضة في إلغاء أي قرار كالخطأ في القانون أو الواقع ولا الانحراف بالسلطة وعلى ذلك فإن المجلس لم يستجب لطلبات الطاعن.

والمتمعن بالقرار قد يتبادر له للوهلة الأولى أن مجلس الدولة تراجع عن المبادئ التي أقرها المجلس في قضاء "Barel"، في الواقع أن المبادئ التي أقرها قضاء "Barel" لم تكن صالحة للتطبيق في هذه القضية، حيث لم يقدم السيد "Chartain" القدر الضروري من الأدلة لادعائه، حيث لم تكن ظروف وملابسات المدعي تصل إلى درجة الجدية التي كانت عليها قضية "Barel".

حكم آخر أكثر أهمية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي في سبيل ضمان حرية الرأي السياسي للموظف العام، هو حكم السيد Vicat- Blanc[3]، حيث تقدم لمسابقة مدرسة الإدارة الوطنية إلا أنه قد تم استبعاده بقرار من سكرتير الدولة برئاسة مجلس الوزراء، وقد طعن في هذا القرار أمام محكمة باريس الإدارية مؤسساً الدعوى على أن القرار قد بنيت آرائه السياسية، ولم يقدم أدلة تؤيد موقفه غير

([1]) الدماصي، محمد السيد، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي** ، حق ابداء الرأي، مرجع سابق، ص73-74
([2]) حول تفاصيل هذه القضية راجع الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص106
([3]) حول تفاصيل هذه القضية راجع الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص108

أن المحكمة انتهت إلى جدية وموضـــوعية هذه الادعاءات، وبناءً على ذلك وطلبت من الإدارة تقديم الأوراق التي الموجبة لاتخاذ القرار، غير أن الإدارة رفضت عرض الملف واستخلصت المحكمة من ذلك أن ادعاءات الطاعن صحيحة، لقد كان الحكم مخالفاً لما استقر عليه مجلس الدولة في خصوص عبء الإثبات حيث لم يدعم المدعي موقفه بأية وقائع جدية أو ظروف محيطة، وأيد مجلس الدولة الفرنسي قرار أول درجة وأقر حق القاضي في أن يطالب الإدارة بكل الأوراق التي اتخذ القرار على أساسها.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنســي في هذا الحكم، على مبدأ المســاواة بين الفرنســيين في تقلد الوظائف العامة دون النظر للآراء والمعتقدات الســياســية، على اعتبار أن هذه الآراء في إطار حرية الرأي المكفولة دستورياً، فلا يجوز للإدارة استبعاد الشخص من الالتحاق بالوظائف العامة بناءً على آرائه السياسية، لأن قرارها في هذه الحالة يخالف.

فقد قضـــى مجلس الدولة الفرنســي في حكم الســيد (MERLENGHI) [1] بإلغاء إحدى المســابقات بشــأن اختيار عدد من المتقدمين لدورة تأهيل مســاعدين للعمل في إدارات المســتشــفيات الحكومية، وعلى ذلك تم إلغاء قرار وزير الصحة بإعداد قائمة المقبولين لهذه الدورة الصادر بناءً على نتيجة المسابقة، بسبب تجاوز لجنة الاختيار ما تضمنته المادة (13) من أمر 4 فبراير 1959 بشأن الموظفين العموميين والتي تقضي بأنه "لا يجوز أن يتضمن ملف الموظف أية معلومات تتعلق بآرائه السياسية" وذلك لأن طبيعة الأسئلة التي طرحت على أحد المتسابقين وهو السيد: MERLENGHI لم تكن تبحث عن توافر شروط الكفاءة والجدارة بل تعرضت لمعرفة آرائه السياسية ومعتقداته، مما أفقد اللجنة مبدأ الحياد الواجب توافره في أعضـــائها حيث تم الخوض في مســـائل تنم عن عدم حياد اللجنة.

في حين ذهب مجلس الدولة في حكم آخر إلى رفض إلغاء قرار وزير العدل باســتبعاد الســيد (RAQUET) [2] من قائمة المرشحين المؤهلين للمسابقة المفتوحة للمدرسة الوطنية للقضاة، بسب أن المرشح قد شارك في تحرير ونشر مجلة كانت تسمى "لجنة الجنود في (Villacoublay) وكانت هذه

([1]) حول تفاصيل هذه القضية راجع محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص87

([2]) حول تفاصيل هذه القضية راجع، الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق ، ص107

المجلة تدعو الجنود في إحدى القواعد الجوية إلى عدم التعاون، حيث أعتبر ذلك إخلال بواجب التحفظ المطلوب في أي مرشح للالتحاق بالمدرسة الوطنية للقضاة.

وجاء في حيثيات هذا الحكم "أن هذا القرار لم يستند على الآراء السياسية للمذكور، بل أستند على التصرفات الصادرة منه والتي تتعارض مع الوظيفة المرشح لها، والتي تؤهله إليها المدرسة الوطنية للقضاة".

وفي مصر فإن التطبيقات القضائية في هذا الشأن كثيرة نذكر منها وقائع القضية التي تقدم بها أحد الأشخاص إلى وظيفة كُمسري بهيئة النقل العام بالإسكندرية، ورغم اجتياز المرشح للاختبارات المقررة، إلا أن جهة الإدارة قد تجاوزته في التعيين بسبب رأي إدارة المباحث العامة التي لا ترى تعيينه لأسباب سياسية، وعلى الرغم أن المحكمة الإدارية لجميع الوزارات والمصالح قد ألغت قرار الإدارة إلا أن المحكمة الإدارية العليا ألغت حكم المحكمة الإدارية بقولها: "أنه لا تثريب على جهة الإدارة إذا تعرفت رأي إدارة المباحث العامة في سلوك المرشحين للتعيين ومدى بعدهم عن المبادئ الهدامة باعتبار أن هذه الإدارة أقدر الجهات الرسمية المختصة بذلك فإذا لم توافق إدارة المباحث على هذا التعيين فإنه وذلك اطمئناناً على سلامة المرفق ومنعاً من أن يندس بين عماله بعض المشاغبين وذوو النشاط الهدام ولا يقدح في ذلك ما قيل من وجوب الاكتفاء بشهادة حسن السير والسلوك وإلى أن الإشغال بالسياسة أمر غير محرم قانوناً، إذ أنه فضلاً عن أن شهادة حسن السير والسلوك لا نقطع في ذاتها بعدم وجود نشاط هدام إذ أن ذوي الميول السياسية المنحرفة إنما يباشرون نشاطهم سراً وفي تحرز واستخفاء بعيداً عن أعين الناس مما قد يخفي عادة على محرري شهادة حسن السير والسلوك، فإن تقديم هذه الشهادة لا يمنع الجهة الإدارية من التزيد في البحث والتدقيق والاستعانة بالجهات الرسمية المختصة في التأكد من صلاحية المرشحين وعدم وجود نشاط هدام لهم، كما أن تأشيرة إدارة المباحث لا تحرم الاشتغال بالمبادئ السياسية العامة للدولة، وإنما تعني في الواقع أنه ليس للمطلوب التحري عنه أي نشاط سياسي هدام أو ضار بسلامة الدولة وأمنها"[1].

وثمة رأي يرى بأن هذا الاتجاه للإدارة مبرر حال وجود الخطر على أمن الدولة وسلامة أراضيه وشعبها بسبب الظروف الدولية المحيطة.[2]

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، **في القضية رقم 643** جلسة 1960/11/5 –السنة السادسة- العدد الأول ص72 وحكمها رقم 1285 جلسة 1962/3/3- السنة السابعة- العدد الثاني ص415

([2]) مهنا، محمد فؤاد مهنا(1967) **سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري**، طبعة 1967، ص351

وفي هذا الصـــدد يمكن القول بأن الســـياســـة الوظيفية المتبعة في كل من الولايات المتحدة الأمريكية وانجلترا وسـويسـرا وهولندا وبلجيكا وأسـتراليا، من شـأنها تمكين الحكومات القائمة باختيار من تراهم أجدر بحكم الولاء السـياســي على التعاون معها التي مما يجعلها أقدر على تنفيذ السـياسـة المخطط لها، غير أنه يعيب هذه السـياسـة أنها تنتهك مبدأ دسـتورياً مؤكداً وعاماً وهو مبدأ مسـاواة المواطنين أمام تولي الوظائف العامة، فضـلاً عن أن هذا يؤدي إلى عدم الاسـتقرار والثبات الإداري ويهدد الدولة في كيانها إذ يترتب على ذلك تغير الجهاز كلما تغير اللون السياسي للحكومة. (1)

أضـف إلى ذلك أن هذا الاتجاه يؤدي إلى محاباة المسـؤول وعدم تبني آراء صـريحة إزاء مواقف العمل، وإنما تصـبح أفكار الموظفين وأسـاليب حلولهم لهذه المواقف متماشـية مع ما يرتضـيه رؤسـائهم، ومن ثم يختفي عنصـر المناقشـة وروح المبادأة والابتكار، كما أن هذا التوجه يصـنع نزعة القيادة الدكتاتورية والقيادة التسـلطية (الأنوقراطية) في الرئيس والمرؤوس، وتمهد هذه الطريقة إلى التركيز الشديد للسلطة في يد الرئيس الذي يرسم السياسة بنفسه دائماً واتخاذ القرارات في العمل دون الرجوع لأحد من المرؤوسـين، أما إذا ترك اختيار الموظف دون أن يوضـع في الاعتبار المسـائل السـياسـية، سـيكون هناك مجال للاعتداد بالنفس والمبادأة والابتكار والاسـتماع إلى آراء الآخرين واحترام وجهات النظر المختلفة، ومن المقرر عند علماء الإدارة أن هذا نوع الإدارة الذي يقوم على أساس المشاركة الديمقراطية مع المرؤوسين وبناء الثقة فيهم والاستفادة من آرائهم وأفكارهم من القيادة أكثر الأنواع نجاحاً، وهناك رأي يرى أن السياسة الوظيفية الناجحة هي التي تجري على أساس اعتبار الأفكار السـياسـية والعقائدية مانعاً من شـغل الوظائف العامة القيادية والسـياسـية بينما لا يجوز وضـع المسـائل السياسـية محل اعتبار بالنسـبة للوظائف الأخرى، ذلك لأن المتتبع في ظل النظام الديمقراطي أن تسـند الوظائف القيادية عن طريق الحكومة القائمة لضـمان تنفيذ سـياسـتها على الوجه المخطط له، فضـلاً عن أنها تسـتطيع بهذا الأسـلوب مراقبة الإدارة دون أن يترتب على ذلك ضـعف في سـلطة التوجيه. (2)

وفي نفس السـياق، حكم المحكمة الإدارية العليا في الدعوى التي تتلخص وقائعها في أن أحد الأفراد تقدم لوظيفة مساعد نيابة بالنيابة الإدارية، إلا أنه فوجئ بقرار الإدارة بتخطيه في التعيين بسبب اعتراض إدارة المباحث العامة على تعيينه بوظيفة مسـاعد نيابة، بالرغم من نجاحه في المسـابقة

---

(1) الطماوي، سليمان محمد ، **مبادئ علم الإدارة العامة**، الطبعة الثالثة، ص486.
(2) عبدالله، سعيد أحمد (1967) ، **إدارة الافراد**، بحث ألقي بالمؤسسة الثقافية العمالية ، ص 22

الوظيفية، بسبب وجود اسم المرشح مدرجاً بكشوف جماعة الإخوان المسلمين ببلدة منفلوط، وأن والده من أعضـاء الجماعة، وقد حكم عليه بالأشـغال الشـاقة المؤبدة بسـبب هذا الانتماء، وهذا يفقد المرشـح شرط حسن السمعة، وبناء عليه حكمت محكمة القضاء الإدارية برفض الدعوى، وأقامت قضاءها أن جهة الإدارة وإن اعتمدت في قرارها على تقرير المباحث العامة إلا أنه لا يمكن القول بأنها انحرفت أو أساءت استعمال سلطتها.[1].

غير أن المحكمة الإدارية العليا حكمت بإلغاء القرار المطعون فيه –حكم محكمة القضـــاء الإداري السابق- على سند من القول أن سيرة وسمعة مرشح الوظيفة لا تعني أن يؤاخذ بسلوك أبيه أو ذويه، طالما لا يتأثر سلوكه بذلك، وقال: "... من المبادئ الدستورية أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة على نفاذ القانون، ومن ثم فإنه من المسلمات أن المسئولية شخصية فلا يحمل أحد وزر أحد، ولا يدان شخص بجريرة سواه".[2]

الخلاصـة إن جميع الأحكام القضـائية سالفة البيان تؤكد على جميع النصـوص القانونية الدولية والمحلية في مختلف الأنظمة التي تصب في الاعتراف للموظف العام بحرية الرأي السياسـي ولا تدع مجالاً للشك في عدم تأثير حرية الآراء السياسية على الالتحاق بالوظيفة العامة.

الفرع الثاني

تأثير حرية الآراء السياسية للموظف العام على الحقوق الوظيفية والاستمرار في الوظيفة العامة

لقد حظيت حرية الرأي السـياســي للموظف العام بمجلس الدولة الفرنســي باهتمام كبير، ولقد ناقش مجلس الدولة مســألة عدم تأثير حرية الرأي السـياســي على حقوق ومميزات الموظف العام في أحكام عديدة وسنعرض هنا أهم هذه الأحكام.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر 1970/2/26م، في الدعوى رقم **1656**، السنة العشرون، يلاحظ أن حكم محكمة القضـاء الإداري هذا قد جاء متناسـباً مع مسـلك المحكمة الإدارية العليا قبل صـدور دسـتور 1971م، والذي كان يعتبر تحريات المباحث لها حجية مطلقة لا تقبل إثبات العكس.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصـرية، الصــادر في 1972/4/9م، في الطعن رقم **600**، لسـنة 16 قضـائية، مجموعة السنة السابعة عشر، بند 61، ص405 وما بعدها.

ففي حكم Teissier [1] الصـادر في 13 مارس 1953 تعرض مجلس الدولة الفرنسـي لحرية الرأي السياسـي للموظف العام ومسألة التأثير على الحقوق الوظيفية، وبرغم أن المجلس ذهب في هذا الحكم وفي أحكام سابقة إلى عدم جواز فصل الموظفين لاعتبارات سياسية ولكنه لم ير ما يمنع من أن يستخدم الوزير سلطته في فصل السيد Teissier بغير الطريق التأديبي على اعتبار أنه من طائفة كبار الموظفين ووظائفهم محل نظر وتقدير من قبل الحكومة، لكن اعتبره المجلس قراراً تأديبياً بسـبب أن قرار الفصـل كان مسـبباً وانتهى الحكم إلى صـحة قرار الفصـل نظراً لإخلال السـيد Teissier بواجب التحفظ المفروض عليه بأكبر قدر ممكن نظراً لشغله إحدى الوظائف العليا.

ولقد أتيحت الفرصـة لمجلس الدولة كي ينظر في قضـية أخرى تتعلق بمدير إحدى المدارس والذي فصل بسبب انتمائه إلى الحزب الشيوعي، فطعن في القرار الصادر بفصله وانتهى المجلس إلى أن المذكور ليس من شـاغلي الوظائف العليا، الذين يجوز فصـلهم بناءً على اعتبارات الملائمة السياسية، ودون أن ينسب له خطأ متصل بالوظيفة، ولقد قضى المجلس بإلغاء قرار فصله بسبب عدم ارتكابه لخطأ وظيفي يبرر هذا الفصـل، وأن الانتماء للحزب الشـيوعي كحزب شـرعي في فرنسـا لا يمثل خطأ وظيفياً[2].

ولقد تعرضت المحكمة العليا الأمريكية لحرية الرأي[3] في أحكامها وكان ذلك في **"قضية** Connickسنة 1983 وتتلخص وقائع القضية بقيام الحكومة بإنهاء خدمة موظفة بسبب توزيعها استمارة على زملائها في العمل تتعلق بوجهة نظرهم لظروف العمل، وما مدى ثقتهم برؤسائهم وما إذا كانوا يرون بأنهم ملزمين على تقديم الدعم وعمل الدعاية الانتخابية للأشخاص الذين يناصرونهم رؤسائهم، وكان ذلك بسبب تلقيها إشعاراً بنقلها لوظيفة لا ترغب فيها، أيدت المحكمة العليا هذا الفصل لكن المحكمة ميزت بين تعبير الموظف بالشأن العام وبين تعبيره في مسائل خاصة وفي هذه القضية وجدت المحكمة أن معظم بيانات الاستمارة تتصل بمسائل العمل الداخلي باستثناء مسألة الدعم الانتخابي

([1])انظر في عرض تفصـيلي لحكم Teissier عبدالعال، محمد حسـنين ،**الحريات السـياسـية للموظف العام**، مرجع سابق، ص15 وما بعدها.

([2]) عبدالعال، محمد حسنين، المرجع نفسة، ص25 وما بعدها.

([3]) حول قضاء المحكمة العليا الامريكية في هذا الشأن

- Martha Stonebrook and Rick Stubbs(2010) , Social Networking in Law Enforcement, International Association of Chiefs of Police, Annual Conference, Orlando, p2-21

-Terry Eastland(2000), Freedom Of Epression in the Supreme court, Rowman and Littlefield publishers., p120-170

التي لم تعرها المحكمة أهمية، ولكي لا يؤخذ على المحكمة سلباً باتجاه حماية حرية الرأي للموظفين العموميين، وجهت المحكمة العليا الأمريكية المحاكم الأخرى بحيث يجب على المحكمة أن تفحص بشكل دقيق مسببات الحكومة التي تقدمها لإيقاع العقوبات على الموظف العام بسبب حرية الرأي، وفي هذا المجال لا بد من إقامة توازن دقيق بين الحق في التعبير بالنسبة للموظفين ومصلحة الدولة في تطوير عملها وفعالية الخدمات العامة التي تقدمها وفي حال قيام الموظف بالنقد وتتعلق بالشأن العام فإنه يمكن منح السلطة الرئاسية صلاحية تقديرية في تقرير مدى العقوبة مع مراعاة ما قد يسببه النقد من أثر على الأداء أو توتير لعلاقات العمل وتعطيل حسن سير المرفق، الجدير بالذكر أن المحكمة طبقت ذات المبادئ في قضية Pickering سنة 1968.

كما أن المحكمة العليا الأمريكية لاحقاً طبقت المبادئ التي أقرتها في قضية Connick مع توسيعها لمفهوم المسائل المتعلقة بالشأن العام، ففي قضية Rankin سنة 1987 حيث اتجهت المحكمة إلى إعطاء المحكمة تفسيراً موسعاً لمعنى المسائل ذات الشأن العام، إذ قضت المحكمة بأن فصل الموظف من عمله الحكومي بسبب رأيه في محاولة اغتيال الرئيس (ريجان) بأنه يتمنى أن ينجحوا إذا حاولوا اغتياله مرة أخرى، ينتهك حقه في التعبير في مسائل ذات الشأن العام، وفي تبريرها قالت المحكمة بأن هذا التعليق يجب أن يوضع في النطاق والسياق الذي قيل فيه، وأنه تعبير يتعلق بسياسات الرئيس في حينه بالإضافة إلى أن مسألة اغتيال الرئيس ذاتها هي من المسائل المتعلقة بالنقاش والشأن العام، كما أن الحكومة لم تثبت أن لهذا التعليق أثر معتبر على أداء وعمل الجهة الحكومية أو حسن سير العمل فيها، ووضعت المحكمة هنا بعض المعايير تتصل بمعرفة ما إذا كان الرأي مثير للقلق من عدمه وموازنة الفائدة المرجوة من التصريح للموظف وصاحب العمل من حيث كفاءة الخدمات العامة، أو يؤثر في الانسجام بين الزملاء أو يضعف الانضباط أو يعوق أداء الواجبات الوظيفية.

وفي حكم آخر للمحكمة في قضية City of San Diego V Roe سنة 2004 وضحت المحكمة مفهوم المسألة المتعلقة بالشأن العام بأنها المسألة الموضوعية، التي تصلح لخبر صحفي ويكون موضوعها ذو قيمة وعاماً ويهم المجتمع وقت نشره، وعليه فإن الموظف في حال كانت آراؤه تتعلق بالشأن العام فإنه يكون قد تصرف كأي مواطن عادي ويتمتع بالحماية اللازمة في الحق في التعبير كحق دستوري، مع مراعاة التوازن ما بين حق الموظف في التعبير ومصلحة المجتمع في تلقي هذه المعلومات والآراء ومصلحة الدولة في فعالية الخدمات التي تقدمها وحسن سير العمل في أجهزتها.

وفي حكم آخر في قضـــية Garcetti V. Ceballos ســـنة 2006 أكدت المحكمة على ضـــرورة تقبل الإدارة للنقد البناء التي تقدم من قبل موظفيها وأكدت أن الموظف عندما يمارس حرية الرأي شأنه في ذلك شأن المواطن إذا تعلق الأمر بالمسائل العامة أما المسائل الوظيفية فهي محل نظر ومطلوب بواجب التحفظ.

وكررت المحكمة نفس المبادئ الواردة في جميع القضـايا سـالفة البيان في قضـية Borough Of DurgeaV. Guarnieri سنة 2011 .

وفي مصــر، بعد ثورة يوليو 1952م، حين صــدر المرســوم بقانون رقم 181 لســنة 1952م بشــأن فصــل الموظفين بغير الطريق التأديبي بســبب "عدم ملائمة الموظف للعهد الجديد" أي الأفكار والآراء التي نادت بها الثورة، ذهبت محكمة القضاء الإداري إلى ترسيخ حماية حرية الرأي السياسي للموظف العام، فقررت أنه لا يمكن لجهة الإدارة مجازاة الموظف تأديبياً أو فصلة لأسباب لا تتعلق أو ليس لها أســاس في ملف خدمته، حيث أن ملف الخدمة هو الأســاس وما يعتمد عليه في مؤاخذته، وهو الوعاء الحقيقي الذي يمكن الاســتدلال والتبصــر بكفاءته وإخلاصــه في عمله، فإذا ثبت من أي شــائبة تتعلق بحرية الرأي السياسي يتعين إلغاء قرار الإدارة بفصل الموظف العام.[1]

إن محكمة القضـــــاء الإداري في مرحلة ما بعد ثورة يوليو تميزت بالحماية الكاملة للموظف العام في اعتناق الآراء السياسية، حيث أكدت "أن انتماء الموظف العام إلى جماعة ذات آراء سياسية- ولو كانت معارضـــة لســياســية الحكومة- لا يبرر فصـــله من وظيفته، حتى لو كان قد تم اعتقاله لهذا السبب، ما دامت الإدارة لم تثبت ارتكابه لأفعال تستوجب الفصل"[2].

ويؤيد الباحث ما يذهب إليه جانب من الفقه بأن مسلك القضاء الإداري في هذه المرحلة مسلك محمود ولا شـــك أنه ســـليم فالمبدأ الذي قررته المحكمة في اعتماد ملف الوظيفة كإثبات على حســـن الســـلوك ذو أهمية بالغة في مجال حماية الموظف العام ويحول دون أن يقع الموظف ضـــحية لتقارير تحريات أجهزة المخابرات التي يتم إعدادها وكتابتها خلســـــة عن الموظف وبأســـلوب لا يتفق مع

---

(1) حكم محكمة القضــاء الإداري المصــرية، الصــادر في 1956/12/26م، في القضــية رقم **926**، الســنة الثامنة، مجموعة السنة الحادية عشرة، ص113.

(2) عبدالعال، محمد حسنين، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص33.

الضمانات الضرورية القانونية للموظف لحمايته من يؤاخذ بسبب ميوله وآرائه السياسية، وهذا ما لم يثبت ارتكابه لأفعال محددة تستوجب مسألته تأديبياً".[1]

ولكن بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا بالقانون 165 لسنة 1955م، أخذ القضاء منحى آخر بخلاف المنحى السابق، وبعكسه تماماً حيث أتسم قضائها في هذه المرحلة بانتهاكه الشديد لحرية الرأي السياسي للموظف العام، هادمة المبادئ التي أرست دعائهما هذه محكمة القضاء الإداري على النحو الذي أسلفنا بيانه، فالمحكمة الإدارية العليا جعلت لتحريات أجهزة الأمن حجية مطلقة، اعتبرت أن ملف خدمة الموظف ليس الوعاء الوحيد في تحديد كل ما يتعلق بالموظف العام.

وفي هذا الشأن قالت المحكمة الإدارية العليا أن "ملف الخدمة وإن كان هو المرجع الرئيسي في ما يتعلق بمراحل حياة الموظف في الوظيفة....إلا أنه غني عن القول أنه ليس معنى هذا أنه المصدر الوحيد الذي يجب الاقتصار عليه وحده في كل ما يتعلق بالموظف من بيانات ومعلومات قد يكون لها أثرها في هذا الشأن.... فقد تغيب تلك البيانات والمعلومات عن واضعي التقارير، وقد لا يحتويها الملف، لكنها لا تغيب عن ذوي الشأن ممن بيدهم زمام الأمر، يستوفونها سواء بأنفسهم بمصادرهم الخاصة أو بالأجهزة الرسمية المخصصة لاستجماع هذه البيانات والمعلومات وتحريها واستقرائها".[2]

كما ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى عدم امتداد رقابة القضاء الإداري إلى الوجود المادي للوقائع التي أسست عليها الإدارة فصل الموظف العام، وأطلقت للإدارة مطلق الحرية في تقدير الدلائل والقرائن والأحوال التي تعتمدها في فصل الموظف العام، دون أن تتحقق من صحة هذه الوقائع، وقال"إن رقابة القضاء الإداري ما هي إلا رقابة قانونية تتوقف عند التحقق من مطابقة القرار للقانون أو عدم مطابقته"[3].

وعلى عكس مسلك محكمة القضاء الإدارية الذي بيناه، أضافة المحكمة الإدارية العليا حجية خاصة على تحريات البوليس والأمن، واعتبرت تحرياتهم قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس على

([1])عبدالعال، محمد حسنين، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ، ص33. النهري، مجدي النهري (2001)، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مكتبة الجلاء، المنصورة، ص61.

([2]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم **58**، الصادر في 1958/7/12م، لسنة 4 قضائية، مجموعة السنة الثالثة، العدد الثالث، ص1729 وما بعدها، قاعدة 176.

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في القضية رقم **1768**، الصادر في 1957/12/14م، السنة الثانية، مجموعة السنة الثالثة، ص360.

صـــحة ما جاءت به، فيكفي في نظر المحكمة الإدارية العليا لتخطي الموظف في الوظيفة أن ترى أجهزة الأمن أنه غير مناسب للوظيفة سياسياً، دون أن تنسب إليه وقائع محددة بعينها، أو تثبت مزاولته لأي نشاط ثابت في حيز الوجود في التعبير عن رأيه السياسي، مما يدل أنه يحظر على المرشح ومن باب أولى الموظف العام بشكل بات أن يعتنق أو يعبر عن رأي سياسي غير رأي الحكومة السائدة[1].

وتطبيقاً لذلك قالت المحكمة الإدارية العليا "وقد أوضـــحت إدارة المباحث العامة وهي جهاز التحريات الرســـمي...وقد أســـندت إدارة المباحث إلى المذكورة عملاً إيجابياً من جانبها أخذتها فيه بســـلوكها هي لا بجريرة غيرها من الأشـــقاء والأهل....وإذا كان جهاز المراقبة لم يســـجل في ملف الخدمة المذكورة في الماضـي تسمعها للمحادثات التليفونية بين الإدارة وفروعها في المنصـورة...فإن الدليل الفعلي الملموس على حصـول هذا التسـجيل بالفعل خارج الملف هو ظهور هذه الوقائع مفصـلة، وعدم إخفائها على ذوي الشأن لدى البحث في إعادة تعيين المدعية [2].

ويوصي جانب من الفقه – نؤيده- أن تسلك المحكمة مسلكاً يؤدي إلى أن يكون استبعاد المرشحين بسبب آرائهم السياسية قصراً على الوظائف ذات الطبيعة التي يؤثر الاتجاه السياسي فيها أما بالنسبة للوظائف الأخرى، فيجب ألا يكون للرأي السياسي للمرشح أي اعتبار لشغلها، وكذلك يجب أن يبسط القضاء الإداري رقابته على الوقائع من حيث صحتها والمقدمة من قبل جهات البوليس والأمن أو غيرها وأن يفرض رقابته أيضاً على التكييف القانوني لهذه الوقائع وأثرها على الوظيفة الشاغرة، ويجب على المحكمة ألا يكون موافقة أجهزة الأمن شرط للالتحاق بالوظيفة العامة أو الاستمرار فيها إلا بنص صريح من القانون، أو كانت الوظيفة من الوظائف المهمة والحساسة حسب تعبير المحكمة الإدارية العليا[3].

غير أن مجلس الدولة المصـري في سـبيل التخفيف من حدة مبادئه في هذا الشـأن قضـى "ومن حيث أنه فضلاً عن بطلان الإجراءات الخاصة بفصل المطعون ضده فإن السبب الذي قام عليه القرار المطعون فيه هو قرابة المذكور للمرحوم....المعزول سياسياً لا يستقيم سبباً صـحيحاً للقرار المطعون فيه، ذلك أن صـلـة القرابة بمعزول سـياســي لا تعتبر عدم صــلاحية لتولي منصــب العمدة.....وتكون

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصـــرية، في الدعوى رقم 1285 ، في1962/3/3، لسـنة 7ق، مجموعة السـنة السابعة ص415

(2) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع السابق، ص111 – حسن، محمد ابراهيم رسالته ، **مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة**، مرجع سابق، ص99، 100.

(3) بدران، محمد (1990)، **الوظيفة العامة**، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، ص105، 106،

الجهة الإدارية قد اتخذت من ذلك قرارها بفصله من المنصب المذكور، وقد أقامت قرارها على غير سبب صحيح مما يعيب قرارها المطعون فيه".[1]

جاء هذا الحكم إلغاءً لقرار الإدارة (وزارة الداخلية) باستبعاد أحد العمد من منصب العمدية بإحدى القرى بسبب قرابته لأحد المعزولين سياسياً، حيث اعتمد وزير الداخلية قرار لجنة العمد والمشايخ بفصل العمدة المذكور بسبب عدم توفر شرط (حسن السمعة) وقد انتهت المحكمة إلى صحة ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية لرئاسة الجمهورية ووزارة الداخلية من إلغاء القرار المطعون فيه.

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا التي أعادت فيها الأمور إلى نصابها الصحيح، حكمها الصادر في 1988/3/26م، والتي قررت فيه "أن تحريات أجهزة الأمن –الشرطة- ليست كلها صحيحة، وليست كلها لها سند من الأوراق، لأنه ليس من الضروري أن كل ما يشاع عن الناس أو بينهم يصادف الحقيقة والصدق في شأنهم، فالواقعة الواحدة قد يختلف الناس في تفسيرها وفي رؤاهم عنها أيما اختلاف، ولو كانت كل تحريات أجهزة الأمن – الشرطة- صحيحة لما قامت بالبلاد، بل بالعالم بأسره حاجة إلى خدمات القضاء والعدل، فلا يجوز للمحكمة أن تقضي بما ليس له سند من الأوراق معتمدة على وجهة نظرها في تحريات رجال الأمن"[2] وسارت المحكمة على نفس النهج في العديد من أحكامها، ومن أحكامها في هذا الشأن حكمها الصادر في 1993/1/5م، والتي قالت فيه "أن التحريات لا تعدو أن تكون رأي لصاحبها تخضع لاحتمالات الصحة والبطلان والصدق والكذب، ومن ثم يتعين طرحها جانباً وعدم التعويل عليها، سيما وأنها لم تتأكد بدليل آخر يعززها.....". [3]

وبعد المخاض الطويل للمحكمة الإدارية العليا اعترفت مؤخراً بحرية الرأي السياسي للموظف العام، وذلك حينما قررت "أن اعتناق الموظف العام لفكر سياسي معين حتى لو أدى إلى اعتقاله، لا يخول جهة الإدارة فصله من الوظيفة حيث أنه حر في اعتناق الرأي السياسي الذي يراه،

([1]) حكم الدائرة الاستئنافية لمحكمة القضاء الإداري المصرية، في 21 فبراير 1972 في الطعن رقم **959** لسنة 2ق، مجموعة المبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري الدوائر الاستئنافية، السنة الثالثة، الهيئة العامة للمطابع الأميرية، 1974، ص338.

([2])حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في 1988/3/26من في الطعن رقم **2338**، لسنة 31 قضائية، مجموعة السنة الثالثة والثلاثين، ص1204

([3])حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ،الصادر 1993/1/5م، في الطعن رقم **3574**، لسنة 36 قضائية.

ما لم تقدم –أي جهة الإدارة- الدليل الدامغ على أن اعتناقه لهذا الفكر أو الرأي يؤثر سلبياً على عمله، مما يهدد سير المرفق العام بانتظام واطراد".[1]

ودعمت فتوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة موقف المحكمة الإدارية العليا عندما أجابت عن السؤال الخاص بمدى جواز حرمان الفرد من تولي الوظائف العامة أو الاستمرار فيها نتيجة اعتناقه لآراء سياسية معينة بناءً على تقارير أجهزة الأمن، حيث قررت بأنه لا يجوز إنهاء خدمة الموظف العام إلا بناءً على أحد الأسباب القانونية لإنهاء الخدمة والتي نص عليها المشرع على سبيل الحصر بالمادة (94) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة1978م، واعتناق الموظف العام لفكر سياسي معين لا يجيز إنهاء خدمته، طالما لم يقم دليل على أن اعتناقه لهذا الفكر يفقده شرط حسن السمعة باعتباره شرطاً من شروط التعيين في الوظائف العامة والاستمرار فيها، أو إذا تبين أن استمرار الموظف بالوظيفة العامة يمثل خطراً حقيقياً عليها وعلى العاملين بها.[2]

وقضت محكمة القضاء الإداري حديثاً في مصر ب 2014/8/7 "بإلغاء القرار المطعون فيه الأول الصادر من رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات بنقل المدعي ...... من وظيفته من عمله الأصلي بمراقبة حسابات الائتمان الزراعي والتعاوني التابع للجهاز بكفر الشيخ إلى مراقبة حسابات الهيئة القومية للبريد بطنطا لاستخدامه حقاً دستورياً في التعبير عن رأيه عبر وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني بما لا يعد تصريحاً أو بياناً عن أعمال وظيفته أو إفشاء لما هو سري منها بطبيعته أو بموجب تعليمات تقضي بذلك وما يترتب على ذلك من آثار ... وقالت المحكمة عن القرار المطعون فيه الأول أن الأصل المقرر دستورياً والمتطلب ديمقراطياً هو وجوب كفالة حماية الموظفين العموميين في أداء واجباتهم مع كفالة حرية الرأي سواء لذات العاملين في مباشرتهم للنقد رغبة في الإصلاح وتحقيق المصلحة العامة أو غيرهم من المواطنين مع رعاية حرية وتوفير حق الشكوى لكل منهم لوسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والإلكتروني وغير ذلك من طرق النشر والإعلام مما تستحدثه بيئة التطور الإعلامي دون مساس بأسرار الدولة وصيانتها، وإن اجتماع حق

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في 1985/12/2م، في الطعن رقم **308**، لسنة 27 قضائية، مجموعة السنة الواحدة والثلاثين، بند 66، ص480 - يراجع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في 1978/2/11م، في الطعن رقم **833**، لسنة 23 قضائي، مجموعة المحكمة الإدارية العليا المصرية، في خمسة عشر عاما (15)، ص 4140 وما بعدها، ويراجع في ذات المعنى حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر 1983/11/26ن في الطعن رقم **734** لسنة 23 قضائية، مجموعة السنة التاسعة والعشرون، ص11.

(2) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة، رقم **502** في 1985/4/27م ملف رقم (89/6/86)، مجموعة السنتين 39، 40، بند 118، ص340.

الشكوى مع حرية الرأي والتعبير عنه يبيح كأصل عام لكل مواطن أن يعرض شكاواه ومظالمه على الرأي العام شريطة ألا يتضمن النشر ما ينطوي على مخالفة للدستور أو القانون أو إساءة استعمال الحق لأن عدم إساءة استعمال الحقوق هو القيد العام المشروع الذي يسري على جميع الحقوق والحريات وأضافت المحكمة أن القاعدة التي تحكم مدى اعتبار قيام الموظف العام بالنشر مشروعاً من عدمه هي أن من المقرر وفقاً لصريح النصوص الدستورية أن الوظائف العامة كما هي حق للمواطنين هي تكليف للقائمين بها لخدمة الشعب وتكفل الدولة حمايتهم في قيامهم بأداء واجباتهم في رعاية مصالح الشعب وأن حرية الرأي مكفولة ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غيرها من وسائل التعبير ولكل مواطن حق مخاطبة السلطات العامة ومشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني وأن النقد البناء ضمانة لسلامة البناء الديمقراطي السليم، ومن ثم فإنه في إطار حرية الرأي والنقد وحق الشكوى وحق الموظف العام في الحماية في أداء واجبات وظيفته التي قررها الدستور والقانون أنه لا حظر على الموظف العام في أن ينشر عن طريق وسائل النشر الورقي والمرئي والمسموع والالكتروني كل ما لا يعد تصريحاً أو بياناً عن أعمال الوظيفة أو إفشاء لما هو سرى منها بطبيعته أو بموجب تعليمات تقضي بذلك وذكرت المحكمة أن للموظف العام أن يتظلم إلى السلطات الرئاسية وله أن يعبر من خلال وسائل النشر المختلفة عن تظلمه مما يعانيه أو مما يتصوره ظلماًُ لحق به وأن يحدد وقائع ما لاقاه من عنت أو اضطهاد وكذلك أن ينتقد بصيغة موضوعية إجراءات ونظام العمل ووسائله مقترحاً ما يراه بحسب وجهة نظره وخبرته من إصلاح في أساليب ووسائل تنظيم وأداء العمل مما يرتفع بمستوى الخدمات والإنتاج للمصالح العامة وحماية الأموال والأملاك العامة ورعاية حقوق وكرامة المواطنين شريطة ألا يلجأ إلى أسلوب ينطوي على امتهان أو تجريح للرؤساء بما لا يستوجبه عرض وقائع الشكوى، وله كذلك أن يوجه النقد للنظم الإدارية السيئة أو العتيقة والبالية وبيان صور ما يعانيه من ظلم أو افتئات أو ما يراه من تخلف في الأنظمة والوسائل التي تتبعها الجهات الإدارية بما يعوق سير وانتظام أداء المرفق والمصالح العامة للخدمات العامة للشعب".[1]

ويرى الفقه أن موقف القضاء الإداري المصري وعلى وجهة الخصوص المحكمة الإدارية العليا من حرية الآراء السياسية للموظف العام قد مر بثلاث مراحل:[2]

([1]) محكمة القضاء الاداري المصرية، في كفر الشيخ بتاريخ 2014/8/7، حكم غير منشور

([2]) عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، ص188-189

المرحلة الأول: مرحلة الشموخ (1946- 1955م)

حيث استقرت محكمة القضاء الإداري في هذه المرحلة على كفالة حرية الرأي السياسي للموظف العام، وركزت مبادئه في هذا الخصوص، أن مجرد انتماء الموظف إلى جماعة تعتنق آراء سياسية معينة حتى لو كانت تتعارض مع السياسة العامة للحكومة لا يبرر فصله من عمله، وأن ملف خدمة الموظف هو الوعاء الوحيد الذي يعتمد فيه على البيانات والمعلومات المتعلقة بالموظف العام، والذي بموجبه يتقرر ثوابه أو عقابه، وعلى ذلك لا يقم وزناً لتحريات البوليس التي لا أصل لها في الملف ولا تصلح سبباً لمؤاخذة الموظف العام، ما لم يحقق معه وفق الضمانات المقررة قانوناً.

المرحلة الثانية: مرحلة الانكسار (1955-1971م):

شهدت هذه المرحلة تخاذلاً من مجلس الدولة –المحكمة الإدارية العليا- عن دوره الرئيسي في حماية الحقوق والحريات العامة بصفة عامة لجميع المواطنين وبصفة خاصة للموظف العام، فخالفت المبادئ التي أرست دعائمها محكمة القضاء الإداري وأرست مبادئ جديدة تصب في صالح الإدارة وتجافي الموظف العام، حيث قررت أن ملف خدمة الموظف ليس هو الوعاء الوحيد إن كان رئيسياً فيما يعتمد عليه في المسائل الوظيفة فقط، مما فتح الباب أمام الأقاويل والأكاذيب والشائعات، وأعطى مجالاً للإدارة للتنكيل بالموظف والكيد له، سيما بعد أن أضفت المحكمة حجية مطلقة على تحريات إدارة الأمن واعتبرتها قرينة قاطعة لا تقبل إثبات العكس.

المرحلة الثالثة: مرحلة الإقدام

بدأت هذه المرحلة بعد العمل بدستور 1971م، حيث رجعت المحكمة الإدارية العليا عن مبادئها في انتهاك حرية الرأي السياسي للموظف العام، وتبنت المبادئ التي وضعتها محكمة القضاء الإداري في المرحلة الأولى- مرحلة الشموخ- واعترفت للموظف العام بحرية اعتناق الآراء السياسية والإفصاح عنها ما لم يشكل ذلك تعارضاً مع حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد، كما قضت بأن تحريات أجهزة الأمن ما هي إلا مجرد محاضر جمع استدلالات للقضاء الإداري، وله بسط رقابته صحة الوقائع ومناقشتها والأخذ بها إذا اطمأن إليها أو عدم الأخذ بها إذا انتابه شك في صحتها.

وفي البحرين لم نجد بشأن حرية الرأي السياسي للموظف العام إلا حكماً منشوراً وحيد حيث تقول المحكمة الكبرى المدنية- الغرفة الأولى- الدعوى رقم (4485) لسنة 1995 في جلسة 97/5/31 "....ومن حيث أن للحكومة باعتبارها المسئولة عن إدارة الدولة ورعاية المصلحة العامة أن تستغني في أي وقت عن خدمة أيا من موظفيها فتفصله بغير الطريق التأديبي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك

طالما أن القانون لم يؤثر الموظف العام بحماية خاصة تعصمه من العزل لا يقيدها في ذلك إلا القيد العام الذي تقتضيه قواعد العدالة بألا تسيء استعمال حقها فلا تبغي بقرارها غير المصلحة العامة مبرئاً من البواعث الشخصية، وحيث كان البيّن من الأوراق أن المدعي عليها(الإدارة) قامت بفصل المدعية من خدمتها وكان الثابت أن سبب الفصل هو لمشاركتها في نشاطات سياسية تتعلق بأمن الدولة بأن وقعت مع غيرها على عريضة سياسية رفعت إلى الجهات العليا بالدولة بالمخالفة لنص المادة 29 من دستور دولة البحرين تضمنت انتقادات تنبأ عن رفض تام وعدم ولاء للحكومة وسياستها ونظام الدولة وفلسفتها الاجتماعية بالتطبيق لنص المادة 24 من نظام الانضباط الوظيفي رقم 132 الصادر في 3 أغسطس 87 بالاشتراك في نشاطات سياسية هدامة، فإن قرار الفصل يكون قائم على سبب صحيح يبرره".

وفي حقيقة الأمر هذا المبدأ ترديد لحكم محكمة التمييز طعن رقم 95/67 جلسة 96/4/21 أنظر أيضاً حكم محكمة الاستئناف العليا الصادر في الطعن رقم 642/م/82 بجلسة 85/4/30 حيث رددت ذات المبدأ بقولها "الوظائف العامة بنص الدستور هي خدمة وطنية تناط بالقائمين بها استهدافاًَ للمصلحة العامة للدولة، وللحكومة باعتبارها المسئولية عن إدارة ورعاية المصالح العامة الحق في أن تستغنِ في أي وقت عن خدمة أي من موظفيها الدائمين قبل بلوغه سن التقاعد إذا اقتضت المصلحة العام ذلك فتنتهي خدمته بغير الطريق التأديبي طالما أن القانون لم يؤثره بحماية خاصة ليعصمه من العزل". [1]

من وجهه نظر الباحث أن هذا الحكم يناقش سبب الفصل هو لمشاركة الطاعنة في نشاطات سياسية تتعلق بأمن الدولة بأن وقعت مع غيرها على عريضة سياسية رفعت إلى الجهات العليا بالدولة بالمخالفة لنص المادة 29 من دستور دولة البحرين وهنا يقصد المادة 29 من الدستور التي تنظم حق مخاطبة السلطة العامة، حيث تضمنت العريضة انتقادات تنبأ عن رفض تام وعدم ولاء للحكومة وسياستها ونظام الدولة وفلسفتها الاجتماعية بالتطبيق لنص المادة 24 من نظام الانضباط الوظيفي رقم 132 الصادر في 3 أغسطس 87 بالاشتراك في نشاطات سياسية هدامة، فإن قرار الفصل يكون قائم على سبب صحيح يبرره، فإذا كان الحكم بنى أسبابه على مخاطبة الطاعنة لحكومة فقط بما تضمنه ذلك من نقد إلى مسلكها فإن ذلك لا يعد مخالفة تستوجب الفصل في حد ذاتها، ما لم تتضمن العريضة مسائل تنم عن قذف وسب حينها يمكن مسائلة الشخص تأديبياً وجنائياً، أما أن عن عبارة "اشتراكات سياسية هدامة" فهي عبارة عامة لا يجوز الاستناد لها في حكم قضائي حيث يجب أن تحدد الأفعال على وجه

([1]) راجع الاحكام المشار لها في المتن بشأن البحرين، المختار من الأحكام الصادرة، في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص 54

الدقة ووجه المخالفة فيها ثم إنه إذا كان هذا الحكم استناداً لنص القانون النظام رقم 132 المشار له فإن العيب إذاً في القانون الذي يقيد حرية الرأي السياسي للموظف العام ثم إن الفصل بغير الطريق التأديبي يجب أن لا يكون جزاء يتم الالتفاف على حقوق وضمانات الموظف العام في تحقيق ومحاكمة عادلة فقد يكون الموظف مخطئ يستوجب فعله الفصل فيكون ذلك بالطريق التأديبي وليس بغير الطريق التأديبي.

الخلاصة أن جميع الأحكام القضائية الفرنسية المتقدم بيانها تؤكد على جميع النصوص القانونية الدولية والمحلية التي تصب في الاعتراف للموظف العام بحرية الرأي السياسي ولا تدع مجالاً للشك في عدم تأثير حرية الآراء السياسية على الالتحاق بالوظيفة العامة أو التأثير على حقوق الموظف العام، لكن القضاء المصري كان متذبذباً وما زال كذلك يتأثر في الظروف السياسية المحيطة به وهذا مالا ينبغي للقضاء النزيه.

المطلب الثالث

تطبيقات حرية الآراء السياسية للموظف العام

تختلف تطبيقات حرية الرأي السياسي التي يعترف بها الموظف العام باختلاف النظام السياسي السائد في الدولة، فالدول الغير الديمقراطية مثلاً تتطلب عادة تطابقاً بين الفكر السياسي للموظف العام وتلك التي تعتنقها السلطة الحاكم، ولا تسمح لموظفيها بممارسة حقوقهم السياسية وذلك على خلاف النظام الديمقراطية التي تعتبر الموظف مواطن في النهاية، يمارس حقوقه السياسية بكل حرية.

غير أنه حتى في النظم الديمقراطية فإن الموظف ينبغي أن يمارس الحريات السياسية المكفولة دستورياً لكافة المواطنين بصورة أقل نطاقاً من تلك التي يمارسها المواطن الغير موظف، ففي ظل علاقة الدولة بالموظف هناك منافع متبادلة بين الطرفين، فالموظف يستفيد من مميزات الوظيفة العامة مقابل الالتزامات والقيود التي يفرضها عليه نظام الخدمة العامة، فإن مجرد قبول الشخص للخدمة والانضمام إلى سلك الوظيفة العامة للدولة يفرض عليه بعض الالتزامات التي تفوق التزامات المواطن العادي، وعلى ذلك فإذا كان من حق المواطن أن يتمتع بحقوقه السياسية من

انتخاب وترشيح وانضمام إلى أحزاب سياسية، فإنه يمكن أن يقيد في هذا المجال ببعض القيود التي تقتضيها طبيعة الوظيفة العامة.[1]

وعلى ذلك سوف نناقش في هذا المطلب تطبيقات حرية الآراء السياسية للموظف العام، في ثلاثة فروع، على النحو التالي:

- الفرع الأول: ممارسة الموظف العام لحرية الترشيح للمجالس النيابية.
- الفرع الثاني: ممارسة الموظف العام لحرية الانتخاب.
- الفرع الثالث: حرية الموظف العام في الانتماء للأحزاب السياسية.

الفرع الأول
ممارسة الموظف العام لحرية الترشيح للمجالس النيابية

تعتبر المجالس التشريعية أساس النظم الديمقراطية، ومن خلال هذه المجالس يمارس الشعب الحكم بطريقة غير مباشرة بواسطة نوابه في المجلس، ولذا تهتم الدساتير والقوانين المنظمة للحريات العامة المختلفة بتنظيم هذا الحق، كما تهتم بشكل كبير بطرق الانتخابات فيها، فمع ظهور الديمقراطية، أصبح دور المجلس التشريعي ذو أهمية بالغة ويمثل المصدر الرئيسي الذي تخرج منه كل القوانين[2].

وأكدت مختلف الدساتير على المساواة بين المواطنين في الترشيح للمجالس النيابية متى ما توافرت في المرشح الشروط القانونية التي تؤهله لممارسة هذا الحق، وذكرنا أن الموظف العام هو مواطن شأنه شأن أي مواطن آخر، له حقوق وعليه واجبات، وبالتالي فإذا كان المواطن يتمتع بحق الترشيح للمشاركة في الحياة النيابية، فإن الموظف العام له ذات الحق كقاعدة عامة.

([1]) محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام** ، مرجع سابق، ص61 – درويش، حسني (1991)، **علاقة الموظف بالإدارة بين اللائحية والتعاقدية-** دراسة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، بحث منشور بمجلة المحاماة العدادان الثالث والرابع مارس وأبريل، ص71-77.

([2]) الواسعي، منصور محمد (2010)، **حقاً لانتخاب والترشيح وضمانتها**، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، ص403.

تنص المادة (21) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن لكل إنسان الحق في المشاركة في حكومة بلاده، وأن لكل إنسان الحق في دخول مجال الخدمة العامة في بلاده بشكل متكافئ، وتضيف المادة 21 أن إرادة الشعب هي أساس سلطة الحكومة، وأن يتم التعبير عن هذه الإرادة في انتخابات دورية حقيقية تكون بالاقتراع العام المتكافئ، وأن تتم بالتصويت السري أو بأي إجراء آخر مماثل من إجراءات الانتخاب الحر التي تضمن حرية التصويت لكل إنسان وتعالج المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق السياسية والمدنية حق المشاركة على النحو التالي: لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز...

أ. في أن يشارك في سير الحياة العامة، إما مباشرة، أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية.
ب. أن ينتخب وأن ينتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة، وعلى أساس من المساواة، على أن تتم الانتخابات بطريق الاقتراع السري، وأن تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.
ج. أن يكون له الحق في الحصول على الخدمة العامة في بلاده على أسس عامة من المساواة.

وقد كفلت الدساتير أيضاً هذا الحق للمواطنين، فنص عليه الدستور الفرنسي في المادة الثالثة بقوله: أن السيادة الوطنية ملك الشعب، ويمارسها بواسطة ممثليه، وعن طريق الاستفتاء العام، وتنص المادة (87) من دستور مصر لسنة 2014" مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون."

وتنص المادة (1) الفقرة (5) من الدستور البحريني على أن "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون".

ولا يوجد مثيل لهذه النصوص في الدستور الأردني حيث اقتصر الدستور على بيان هذا الحق في قانون الانتخاب حيث تنص المادة 3- أ- من قانون الانتخاب الأردني 2012 "لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ المحدد وفق أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان مسجلاً في أحد الجداول النهائية للناخبين".

ويؤكد القضـــاء على هذا الحق في أكثر من مناســـبة حيث قضـــت محكمة القضـــاء الإداري المصـــرية بأنه: الدســـتور كفل للمواطن حرية الرأي وجعل من حق الإنســـان التعبير عنه إلا أنه حث المواطن على المساهمة في الحياة العامة وجعل المساهمة فيها واجباً وطنياً وحق الانتخاب والترشيح من أهم مظاهر الإسهام في الحياة العامة. [1]

وقضـت المحكمة الدسـتورية العليا المصـرية بأن: حقا الانتخاب والترشـيح حقان متكاملان لا تقوم الحياة النيابية بدون أيهما ولا يتحقق للسيادة الشعبية أبعادها الكاملة إذا أفرغا من المضمون الذي يكفل ممارســتها ممارســة جدية فعالة- لزومها حتماً لأعمال الديمقراطية ولضــمان أن تكون المجالس الشعبية كاشفة حقاً عن الإرادة الشعبية[2].

وقضـت أيضـاً: كفالة الدسـتور للمواطن حقي الانتخاب والترشـيح لضـمان أن تكون المجالس النيابية ممثلة لإرادة هيئة الناخبين تمثيلاً منصــفاً وفعالاً الإخلال بالحق في هذا التمثيل بشــرائطه التي نص عليها الدستور، يؤول إلى بطلان تكوينها[3].

وأكدت المحكمة الدستورية البحرينية على حق مباشرة الحقوق السياسية بالقول: **"**حيث إنه لئن نص الدستور في المادة (1) فقرة (هـــ) منه على الآتي (للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشئون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشـروط والأوضـاع العامة التي يبينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشـــيح إلا وفقاً للقانون) فإنه جعل من الاســـتفتاء وانتخابات مجلس النواب مناطا لهذا الحق ونطاقاً**"**.[4].

يحكم ترشـح الموظف العام نظامين، نظام يسـمى (نظام التعارض أو عدم القابلية للترشـيح) وتقضـــي هذه الحالة، أن هناك بعض الوظائف المحددة التي لا يجوز لشـــاغليها ترشـــيح أنفســـهم للانتخابات، سواء كان ذلك في كل الدوائر الانتخابية، أو في بعضها، وذلك في خلال مدة زمنية حسب الوظيفة التي يشغلها الشخص ومدى تأثيرها على الناخبين، ويعتبر هذا القيد استثناء مؤقت من الأصل

([1]) محكمة القضـــاء الإداري المصـــرية في القضـــية رقم **1207**-49 (1994/11/12)- وحكمها رقم **355**-48 (1993/12/21).

([2]) المحكمة الدستورية المصرية، القضية رقم **44** لسنة 12 قضائية دستورية، جلسة 7 ديسمبر سنة 1991 نشر بالجريدة الرسمية العدد رقم 51 بتاريخ 1991/12/19.

([3]) نفس الحكم

([4]) حكم المحكمة الدســتورية البحرينية ، الإحالة الملكية المقيدة تحت رقم **(إ. ج. م/2/2014م)** لســنة 12 قضــائية 2014/7/9م.

العام وهو الحق في الترشـــيح ولذلك فهو محدد بوظائف معينة لا يجوز التوســـع فيها أو القياس عليها بحالات غير التي حددها القانون.[1]

ويهدف هذا القيد تحقيق غايتين أســـاســـيتين، أولهما ضـــمان اســـتقلال النائب وعدم تعارض الوظيفة مع عمله النيابي ولحســـاســـية مثل هذه الوظائف، والثانية تتمثل في عدم التأثير على الناخبين وحماية استقلالهم من تأثير أصحاب هذه الوظيفة.[2]

ويجد هذا النظام تطبيقاته في النظام الفرنســـي [3]وتطبيقاًٌ لفكرة عدم القابلية للترشـــيح، فقد حدد القانون الفرنسي الوظائف التي لا يجوز لشاغليها الترشيح في الانتخابات التشريعية سواء للجمعية الوطنية أو لمجلس الشـــيوخ، وكان مرجع ذلك طبيعة بعض الوظائف، والدائرة التي تباشـــر فيها مهام هذه الوظيفة .[4]

بالنســـبة للتشـــريعات المصـــري[5]، والأردني، والبحريني فإنها لم تعرف فكرة عدم القابلية للترشيح في قوانينها مطلقاً، أما النظام الآخر من نظم الترشـح هو نظام عدم الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية، **وفي** الحقيقة، أثارت مسألة الجمع بين الوظيفة العامة والعضوية البرلمانية جدل واســـع النطاق، واختلفت فيها الآراء، وهذا بعكس قاعدة عدم القابلية للترشـــيح التي لم تتعرض لجدل كبير بين الفقهاء، باعتبارها قيداً مؤقتاً تهدف إلى تحقيق المصـــلحة العامة، كما أنها ذات طبيعة مؤقتة على حرية الموظف في ممارسة حقه للترشيح وينتهي ذلك بزوال القيد[6].

ويتجه بعض الفقه إلى أن هناك صـــعوبة عملية للتوفيق بين الأعباء الوظيفية ومهام الوكالة البرلمانية فلكل عمل واجباته ومســـؤولياته[7]، كما أن عدم الجمع يؤدي إلى احترام مبدأ الفصـــل بين

([1]) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق، ص64

([2]) عبالقادر، الســـيد عبد الحميد، **ممارســـة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي،** ص278

([3]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص117

([4]) محمد، علي عبدالفتاح محمد، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق، ص65 - الزيات، طارق حســـنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع ســـابق، ص67 – وهبة، عبد الناصـــر محمد (2004)، **الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي،** دار النهضة العربية، ط1، 356 – الباز، داود (2009)، **حق المشـــاركة في الحياة الســـياســـية،** دار الفكر الجامعي، الاســـكندرية، ص387-388 - عفيفي، كامل (2002)، **الانتخابات النيابية وضمانتها الدستورية والقانونية،** دراسة مقارنة، دار الجامعيين، ص916

([5])الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق ، ص121.

([6]) محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق، ص75

([7]) شـيحا، إبراهيم عبدالعزيز (1991)، **أصـول القانون الإداري** ، ص246 –الطماوي سـليمان، **القضـاء الإداري،** قضاء التأديب، مرجع سابق، ص211

السلطات الذي يتطلب اختلاف في الأشخاص الذين يمارسون مهام السلطات[1]، ويحقق عدم الجمع كذلك استقلال النائب في مواجهة الحكومة في مهمته الرقابية والتشريعية [2]، وأمام تلك المبررات ونظراً للسلبيات التي أثبتتها التجربة العملية التاريخية التي ترتبت على الأخذ بقاعدة الجمع[3] نجد أن المبدأ المستقر في معظم الأنظمة هو حظر الجمع بين الوظيفة العامة والوكالة البرلمانية، سواء حظر الجمع مطلقاً أو الجمع مع التفرغ مع إيراد بعض الاستثناءات على القاعدة[4].

وكانت بريطانية أول الدول التي طبقت عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة فيها بسبب ما خلفته هذه القاعدة من نتائج عكسية على الوظيفة العامة [5]، وقد بدأ تطبيق المبدأ في فرنسا والسير في ذات الاتجاه البريطاني مع قيام الثورة الفرنسية [6].

والجدير بالذكر هنا أن هناك بعض الوظائف الخاصة في فرنسا وردت نصوص في قوانينها تحظر على شاغليها الجمع بين مهام هذه الوظائف وممارسة الوكالة البرلمانية وهي: القضاة وفقاً لنص الأمر 58-127 الصادر في 22 ديسمبر 1958 والخاص بنظام القضاة، وأعضاء مجلس الدولة بموجب الأمر رقم 63-767 الصادر 30 يوليو والخاص بأعضاء مجلس الدولة، والعسكريين بموجب القانون رقم 72-662 الصادر في 13 يوليو 1972. [7]

ولكن أورد المشرع الفرنسي بعض الاستثناءات قاعدة عدم جواز، حيث أجاز الجمع بين بعض الوظائف العامة، والوكالة البرلمانية في بعض الفئات هي:

1. أساتذة الجامعات والمسؤولين عن البحث العلمي.
2. الأشخاص المكلفون بمهام مؤقتة من جانب الحكومة.

---

(1) عبدالقادر، السيد عبدالحميد ، **ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي**، مرجع سابق، ص311

(2) عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص479

(3) حول سلبيات الجمع راجع، فكري، فتحي (1994)، **الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى**، دار النهضة العربية، ص 52

(4) محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 76

(5) محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 76

(6)محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص83-84 حول الترشيح للمجالس النيابية في فرنسا راجع، ساري، جورج شفيق، **دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية**، مرجع سابق، ص 94 وما بعدها – فكري، فتحي ،**الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى**، مرجع سابق، ص 55

(7) عبيد، محمد كامل (1991)، **استقلال القضاة**، رسالة جامعية، القاهرة، طبعة نادي القضاة.

3. كهنة الدين في بعض المقاطعات(مقاطعتي ألزاس – لورين).

وهذه الاستثناءات جاءت على سبيل الحصر، فلا يجوز القياس عليها أو التوسع فيها لخروجها الأصل العام من عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والوكالة البرلمانية[1].

وفي مصر، يرى الفقه بالرجوع إلى النصوص الدستورية قوانين الوظيفة العامة أن مصر في هذا الشأن قد مرت بعدة مراحل، بدأت بحظر الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف العامة، ثم بعد ذلك حصر قاعدة عدم جواز الجمع في وظائف محددة، ثم إباحة الجمع مع التفرغ، وأخيراً جواز الجمع بدون تفرغ في بعض الحالات.[2]

فجاء دستور مصر 2014 مؤكداً في المادة (103) على أنه" يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون" وهذا المبدأ هو نفسه الوارد في دستور 1971 الذي أستحث قاعدة جواز الجمع مع التفرغ على عكس الدساتير السابقة والتي كانت تحظر الجمع بين الوكالة البرلمان والوظائف العامة فجميع الدساتير السابقة على دستور 1971 حرمت الجمع بين عضوية البرلمان وبين الوظيفة العامة، لتعارض واجباتهم ومهامهم.

وتنص المادة (39) من قانون مجلس الشعب (2014) ويعتبر العاملون في الجهاز الإداري للدولة وفي القطاع العام في إجازه مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشيحهم حتى انتهاء الانتخابات العامة وانتخابات الإعادة".

ويرى جانب من الفقه المصري أن اتجاه المشرع المصري في جواز الجمع مع التفرغ هو اتجاه محمود و صائب تشجيعاً للموظف على ممارسة العمل السياسي دون خوف من فقدان وظيفته، و يثري العمل البرلماني بالخبرات ويزيد من قوته وموضوعيته في الطرح و مناقشة القضايا وفعالية في ممارسة الدور الرقابي على الحكومة، ويكون الشخص الموظف على دراية بمشاكل المواطنين نظراً للعلاقة المباشرة بينهم، بالإضافة إلى أن الموظفين يمثلون قطاعاً كبيراً من الشعب من الصعوبة استثنائهم، والنص على عدم جواز الجمع مطلقاً فيه حرماناً لهم من ممارسة العمل السياسي، ومبدأ

([1]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص 124- 125

([2]) بخصوص قاعدة عدم جواز الجمع بين الوظيفة العامة والوكالة البرلمانية راجع الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص 128 وما بعدها - محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق ، ص87 وما بعدها - عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،** مرجع سابق، ص 455 وما بعدها- النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،** مرجع سابق، ص 205 وما بعدها.

التفرغ يضـــفي على عمل نائب الاســتقلالية اللازمة لممارســـة العمل البرلماني، بتكريس كل الجهد والوقت لممارســـة ســـهام العضـــوية[1]. في حين يذهب البعض إلى أن تأثير الوظيفة العامة يظل باقياً بالخوف من الرجوع إلى الوظيفة في حال عدم الفوز أو بعد انتهاء الولاية البرلمانية وبالتالي خشـــية الانتقام والبطش من قبل الإدارة، فيبقى البرلماني المحتفظ بوظيفته العامة يخضـــع للضـــغط المادي والمعنوي المباشر وغير المباشر من قبل الإدارة [2]

وإذا كانت القاعدة العامة في القانون المصـــري، هي الجمع بين العضـــوية البرلمانية والوظيفة العامة مع التفرغ التام لعضـــوية البرلمان، إلا أن قانون مجلس الشـــعب، قد حدد بعض الحالات التي يجوز الجمع بينها وبين العضوية البرلمانية بدون تفرغ كل الوقت أو بعضه بموافقة مجلس النواب بناء على طلب مكتبه لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة، هي:

1. رؤســـاء الجامعات ونواب رؤســـاء الجامعات، وأعضـــاء هيئات التدريس والبحوث فيها ومن في حكمهم من العاملين في الوزارات والهيئات العامة، التي تمارس نشاطا علميا.
2. رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.
3. الشاغلون لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها".

ويرى الفقه أن المشـــرع قد توســـع في الفئات المســـتثناة من قاعدة الجمع من التفرغ بالطريقة التي أفقدت القاعدة حكمتها، فقد أجاز لهؤلاء الجمع بين العضـــوية والوظيفة دون تفرغ، ونناقش فلاســـتثناء الخاص برؤســـاء الجامعات ونوابهم، وأعضـــاء هيئة التدريس بالجامعات ونظرائهم في المراكز البحثية، له ما يبرره من مصـــلحة العامة وغيرها من فوائد علمية ، فوجودهم في مجال تخصصهم إثراء للحركة العلمية، كما أن جواز الجمع بدون تفرغ بالنسبة لهم يثري الحياة النيابية بما يطرحونه من نتاج علمي ينعكس أدائهم ويجمع بين الناحيتين العلمية والثقافية والوطنية المتعلقة بقضـــايا الأمة. ومن ناحية أخرى فهذه الفئة تتمتع بقدر من الاســـتقلال في ممارســـة وظائفها مما ينفي عنها شـــبهة الاســـتقلال في ممارســـة مهام العضـــوية البرلمانية، وذلك لأنهم يخضـــعون في كثير من أمورهم الوظيفية إلى قانونهم الخاص الذي ما زال يتمتع بالاســـتقلال، أما ما يقال عن صـــعوبة الجمع

([1]) الزيات طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 130 وما بعدها، محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص110 .

([2])د عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 473 وما بعدها.

بين وظيفة عضـــو هيئة التدريس بالجامعات ومهام العضـــوية البرلمانية، فذلك مرجعه إلى صـــاحب الشأن تحت إشراف الإدارة التي يتبعها. أما بالنسبة لرؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصـــادية التابعة لها، نرى أنه ليس هناك من لمثل هذا النص على هذا الاسـتثناء فهؤلاء يشغلون أعلى وظائف السلم الوظيفي، فإذا كانوا لا يسعون إلى ميزة وظيفية أو حوافز معينة ، فهم بالطبع يتطلعون إلى الحفاظ على وظائفهم، حيث تتمتع الإدارة بسـلطة تقديرية واســعة في إنهاء خدمات شـــاغليها وتعيينهم، وهذا دون شـــك يؤثر على اســتقلالهم البرلماني، وأنه إذا كان الدافع إلى النص تحقيق المصـلحة العامة، فتحقيق المصـلحة العامة تمثل في استقلالهم في الممارسـة، فضـلا عن صـــعوبة التوفيق بين وظيفته الإدارية القيادية والمهام الجســـام التي على عاتقة وبين العمل البرلماني الذي يتطلب الكثير من الوقت والجهد. وبالنظر إلى الاســـتثناء الأخير والخاص بأصـــحاب وظائف الإدارة العليـا، نرى أن هـذه الفئـة كـان من الأجـدر النص على حظر الجمع بينهـا وبين العضـــويـة البرلمانية، وذلك نظراً للمسئوليات الكبيرة التي يضطلع بها أصحاب هذه الوظائف، كما أن الفئة العليا الوظيفية أكثر صلة بالحكومة وبالسياسات الحكومية، بل هي من تنفذ هذه السياسات فكيف يمارس هنا الوظيفة البرلمانية وعلى وجه الخصوص الرقابية منها[1].

كذلك حرصت تشريعات الوظيفة المصرية التي تنظم بقانون خاص على حرمان بعض الفئات من حق الترشـيح لعضـوية البرلمان ما لم يقدموا اسـتقالاتهم، تحقيقا لضـمان اسـتغلال أصـحاب هذه الوظائف وعدم استخدام نفوذهم الوظيفي للتأثير على إرادة الناخبين والبعد بهم عن معترك السياسـة نظراً لحسـاسـية هذه الوظائف، وهذه الفئات هي :أعضـاء الهيئات القضـائية، أعضـاء القوات المسـلحة والشـرطة: أعضـاء المخابرات العامة، أعضـاء الرقابة الإدارية، المحافظون ونوابهم، وأعضـاء السلك الدبلوماسي والقنصلي والتمثيل التجاري. [2]

([1]) عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 506 – الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص134 – محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارســة الســياســية للموظف العام**، مرجع سـابق، ص124-126 – عبدالقادر، السـيد عبدالحميد، **ممارسـة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي**، مرجع ســابق، ص283، ســاري، جورج شــفيق، **دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية** ،مرجع سابق، ص107

([2]) عبدالله، عبدالغني بسيوني (1990) ، **أنظمة الانتخاب في مصر والعالم**، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص33 – البنا، محمود عاطف، **النظم السياسية**، أسس التنظيم السياسي، دار الفكر العربي، ص444 - الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سـابق، ص 132 – محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارســة الســياســية للموظف العام**، مرجع سابق، ص72

وفي البحرين، تنص المادة (97) من الدستور " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس النواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين وتولي الوظائف العامة، ويعين القانون حالات عدم الجمع الأخرى" .

وتنص المادة(34) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 2002 بشأن مجلسي الشورى والنواب على أن " لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسي الشورى والنواب، كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين أو عضوية المجالس البلدية وتولي الوظائف العامة".

وتنص المادة(35) من ذات القانون" يعتبر من يعين في مجلس الشورى أو من ينتخب لعضوية مجلس النواب متخلياً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد توليه عمله في المجلس"

ونظرت دائرة الشؤون القانونية، (هيئة التشريع والإفتاء حاليا) مسألة الجمع بين الوظيفة والعمل البرلماني، عندما أجابت على سؤال غرفة تجارة وصناعة البحرين بكتابها رقم 2174/04/ 112 المؤرخ 2002/11/5 بشأن مدى توضيح المقصود بنص المادة (35) من قانون مجلسي الشورى والنواب وهل المقصود منها تخلي النائب عن عضويته في أحد المجلسين إذا كان عضواً في الآخر أو تخليه عن عضويته في أي مجلس إدارة بشكل عام وعلى سبيل الحصر مجلس إدارة غرفة تجارة وصناعة البحرين، وهل المقصود بالتخلي عن الوظيفة تخلي النائب عن الوظيفة بالقطاع العام إذا كان موظفا حكومياً أم التخلي عن وظيفته بشكل عام حتى ولو كانت بالقطاع الخاص كموظفي الجهاز الإداري بغرفة تجارة وصناعة البحرين حيث قالت" ومن حيث الأصل أن نصوص أي قانون يكمل بعضها البعض ولا يمكن تفسير نص فيه بمنأى عن بقية نصوصه، وفي ضوء ذلك فإنه لا يمكن تفسير نص المادة (35) من القانون رقم (15) لسنة 2002 بمنأى عن المادة(34) من القانون ذاته، وكان من بين مفاد هذين النصين هو عدم جواز الجمع ين عضوية أي من المجلسين (الشورى والنواب) وتولي الوظائف العامة، واعتبر المشرع أن من يتولى وظيفة عامة يعتبر متخلياً عنها بمجرد تعيينه في مجلس الشورى أو النواب، ومن حيث أن المسلم به أن هناك عناصر أساسية لا بد من توافرها لإسباغ وصف الموظف العام على الشخص الذي تربطه بالدولة علاقة معينة، وهذه العناصر هي أن يصدر قرار بتعيينه من السلطة المختصة وأن يكون هذا الشخص عاملا في خدمة مرفق عام (إداري) تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام وأن تكون هذه الإدارة إدارة مباشرة"[1]

([1]) فتوى دائرة الشؤون القانونية، رقم **1188** لسنة 2002 في 18 /2002/11 ، ، المختار من فتاوى دائرة الشؤون القانونية، الاصدار الثاني، 2007، القاعدة 20، ص 92-93

وفي سبيل منح الموظف التسهيلات اللازمة للموظف العام في أداء حقه في الترشيح تنص (16) من قانون مجلسي الشورى والنواب 2002 "يمنح كل موظف مرشح لعضوية مجلس النواب إجازة بدون راتب - إذا لم يكن له رصيد كاف من الإجازات - ابتداءً من اليوم التالي لقفل باب الترشيح حتى انتهاء عملية الانتخاب ، ولا يجوز له خلال تلك الفترة ممارسة أي اختصاص من اختصاصات الوظيفة العامة".

وتنص المادة المادة (17) من ذات القانون "لا يقبل طلب ترشيح الوزراء ورجال القضاء والنيابة العامة لعضوية مجلس النواب إلا إذا استقالوا مقدماً من مناصبهم".

وتنص المادة **(18) من القانون نفسه** يسري في شأن منتسبي قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الترشيح لعضوية مجلس النواب ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن.

أ. وتبين المادة (45) من قانون قوة دفاع البحرين "يحظر على أي من منتسبي قوة الدفاع ما يلي:

أ. ممارسة أي عمل من الأعمال السياسية أو الاشتراك في أية مظاهرات أو اضطرابات أو اجتماعات تدعو إلى انتقاد أعمال قوة الدفاع أو الحكومة أو الانضمام إلى أي جماعة تمارس نشاطات سياسية أو القيام بتوزيع مطبوعات سياسية أو غيرها أو التوقيع على عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة المملكة أو قوة الدفاع .

ب. الانضمام إلى النقابات أو الجمعيات أو الهيئات أو التعيين أو الترشيح فيها لأي منصب إداري أو تنفيذي أو عضوية مجلس إدارة، من غير تلك المخصصة لقوة الدفاع دون الحصول على موافقة القائد العام" .

والمادة (46) من ذات القانون "يحظر على منتسبي قوة الدفاع الترشيح لعضوية المجالس البلدية، ومجلس النواب. أما بالنسبة لمباشرة حق الانتخاب لعضوية هذه المجالس فيخضع للأنظمة أوالتعليمات التي يصدرها القائد العام في هذا الشأن" ،والمادة (47) "يحظر على منتسبي قوة الدفاع المشاركة بأية صورة كانت في أعمال الدعاية الانتخابية"

وتبين المادة -75 من قانون قوات الأمن 1982-" يحظر على عضو قوات الأمن العام أن يمارس أي عمل من الأعمال السياسية أو يحضر اجتماعات سياسية أو حزبية أو يباشر أية دعاية انتخابية أو أية إجراءات تهدف إلى نقد الحكومة أو يشترك في أية مظاهرات أو اضطرابات أو يقوم

بتوزيع أية مطبوعات سياسية أو غير سياسية أو يوقع عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة، كما يحظر عليه الانضمام إلى هيئة أو جمعية أو نقابة غير تلك المخصصة للأمن العام إلا بإذن كتابي من وزير الداخلية".

ويتضح من النصوص أعلاه أن المشرع البحريني قرر ما يلي:-

1- منع الجمع بين عضوية مجلسي الشورى والنواب، بشكل مطلق كما لا يجوز الجمع بين عضوية أي من المجلسين أو عضوية المجالس البلدية وتولي الوظائف العامة و يعتبر من يعين في مجلس الشورى أو من ينتخب لعضوية مجلس النواب متخلياً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بمجرد تولية عملة في المجلس، ويلاحظ أن الحظر هنا مطلقا لم يفرق بين وظيفة عامة وأخرى كما فعل المشرعان الفرنسي والمصري حيث كان النص مطلقا وكان من الأفضل أن يعطي المشرع فسحة لحالات معينة للجمع وذلك لضرورة بعض بقاء بعض الأشخاص في مثل هذه الوظائف كالوظائف الأكاديمية. وأيضا من الملاحظ هنا أن الاستقالة المسبقة ليست شرطا للترشح حيث يمكن للشخص الموظف أن يرشح نفسه وهو على رأس عملة ويمنح إجازة بقوة القانون ويعتبر متخليا عن وظيفته فور نجاحه في البرلمان وحسنا فعل المشرع ذلك حيث يعتبر ذلك تشجيعا منه للموظفين وهم قطاع عريض من المواطنين في ممارسة حقوقهم السياسية.
2- حظر المشرع على بعض الوظائف العامة الترشيح للانتخابات دون استقالة مسبقة فلا يقبل طلب ترشيح الوزراء ورجال القضاء والنيابة العامة لعضوية مجلس النواب إلا إذا استقالوا مقدماً من مناصبهم وهذا الأمر مقصور فقط على عضوية مجلس النواب فقط دون مجلس الشورى ويعني ذلك أن الأمر مرتبط ليس فقط بتقديم الاستقالة بل بقبول الاستقالة حيث لا يترتب على الاستقالة أثر دون الموافقة عليها. ولقد حصر المشرع هذا القيد بتلك الوظائف نظر لحساسية موقعها وضرورة وجوده في المرفق العام لضمان حسن سيره بانتظام واطراد. وكان أفضل لو بحث المشرع عن آلية أخرى للتوفيق بين حق الترشيح ومبدأ دوام سير المرفق العام بحيث لا يكون الأمر مرتبطاً بالاستقالة حيث كان من الممكن أن ينذر أصحاب هؤلاء الوظائف الإدارة برغبته بالترشيح قبل مدة زمنية كافية ولتكن 3 أشهر دون أن يترتب على ذلك الاستقالة .
3- ترك قانون مجلسي الشورى والنواب أمر ترشيح منتسبي قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني لمجلس النواب إلى ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن. والملاحظ هنا أن هذا القانون لم يمنع ولم يجز حق الترشيح لهذه الفئة وبمطالعة

القوانين الخاصة بهذه الفئة نجدها حظرت على منتسبي قوة الدفاع الترشيح لعضوية مجلس النواب بشكل قاطع ولم تعط أي مجال للاستثناءات والحل الوحيد هنا تقديم الاستقالة وفقا للأنظمة العسكرية.

أما أعضاء قوات الأمن فإنها لم تحظر بصراحة حق الترشيح ولكن القانون الخاص بها في المادة 75 ينص" يحظر على عضو قوات الأمن العام أن يمارس أي عمل من الأعمال السياسية أو يحضر اجتماعات سياسية أو حزبية أو يباشر أية دعاية انتخابية أو أية إجراءات تهدف إلى نقد الحكومة أو يشترك في أية مظاهرات أو اضطرابات أو يقوم بتوزيع أية مطبوعات سياسية أو غير سياسية أو يوقع عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة، كما يحظر عليه الانضمام إلى هيئة أو جمعية أو نقابة غير تلك المخصصة للأمن العام إلا بإذن كتابي من وزير الداخلية". فهل يدخل حق الترشيح في نطاق الأعمال السياسية؟ من وجهة نظر الباحث أن حق الترشيح هو حق أصيل من الحريات العامة ولا يدخل في نطاق محظورات المادة . لذا وجب تعديل المادة بما يبين الموقف من حق الترشيح بالنسبة لأعضاء قوات الأمن.

وفي الأردن تنص المادة (76) من الدستور الأردني" مع مراعاة أحكام المادة (52) من هذا الدستورلا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الأعيان ومجلس النواب".

وتنص المادة (52)"لرئيس الوزراء أو للوزير الذي يكون عضـــواً في أحد مجلســـي الأعيان والنواب حق التصويت في مجلسه وحق الكلام في كلا المجلسين، أما الوزراء الذين ليسوا من أعضاء أحد المجلسين فلهم أن يتكلموا فيها دون أن يكون لهم حق التصـويت وللوزراء أو من ينوب عنهم حق التقدم على سائر الأعضاء في مخاطبة المجلسين والوزير الذي يتقاضى راتب الوزارة لا يتقاضى في الوقت نفسه مخصصات العضوية في أي من المجلسين".

أ. **وفي الأردن بين قانون الانتخاب 2012**[1] **في المادة (1):**

أ- يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا القانون المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة المرشـــح: الناخب الذي تم قبول طلب ترشـــحه للانتخابات النيابية وفق أحكام الدســـتور وهذا القانون.

---

(1)- منشور في الجرية الرسمية رقم 5161، 2012/7/1، ص2965

وتنص المــادة11" لايجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته قبل ستين يوما على الأقل من الموعد المحدد لتقديم طلب الترشح :

أ- الوزراء وموظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامة .

ب- موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية .

ج- أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة .

د- رؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها وموظفو البلديات

وتنص المـــــادة12- "على كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون مسجلا في أحد الجداول النهائية للناخبين وأن يدفع مبلغ خمسمائة دينار غير قابل للاسترداد يقيد إيرادا للخزينة" وتنص المـــادة14-"يبدأ الترشح لعضوية مجلس النواب في التاريخ الذي يحدده المجلس على أن يكون قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع بخمســة وعشــرين يوما على الأقل، ويســتمر لمدة ثلاثة أيام خلال أوقات الدوام الرسمي ولا يقبل أي طلب ترشح يقدم بعد انتهاء هذه المدة.

مما تقدم من نصـــوص ذات علاقة بترشـــيح الموظف العام في الأردن يمكن إبداء بعض الملاحظات حيث منع الدستور صراحة الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة ويقصد بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العامة ويشمل ذلك دوائر البلديات وكذلك لا يجوز الجمع بين عضـــوية مجلس الأعيان ومجلس النواب، ونلاحظ هنا المشـــرع الدستوري جعل الموظف العام هو الذي يتقاضـى مرتباً من الأموال العامة، وهنا لم يقصـد المشـرع الدســتوري وضــع تعريف للموظف العام بالقدر الذي يرغب في تحديد نطاق تحديد المادة، بوصـــف الموظف العام الذي لا يجوز له الجمع بين عضوية مجلس الأمة والوظيفة العامة، تحقيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من الأصول الدستورية في النظم الديمقراطية، وكفالة استقلال أعضاء مجلس الأمة في مواجهة السلطة التنفيذية[1].

وقد أكد القضــاء الإداري المصــري على هذا المبدأ في تعريف الوظيفة العامة في نطاق أحكام قانون الانتخاب الذي منع الجمع بين عضـوية مجلس الأمة والوظائف العامة حيث قضــى "بأن القانون حين حظر الجمع بين عضوية مجلس الأمة وتولي الوظائف العامة لم يقف بالوظيفة العامة عند معناها الاصـــطلاحي المتعارف عليه، وإنما تجاوز ذلك إلى كل عمل يســـتحق صـــاحبه مرتباً أو مكافأة من

([1]) كنعان، نواف ، **الوجيز في القانون الاداري الأردني**، مرجع سابق، ص33

الحكومة، إن لم يصـــدق على هذا العمل وصـــف الوظيفة بالمعنى الفني ويندرج في نطاق الحظر المذكور أي خدمة بمقابل يؤديها عضـــو مجلس الأمة لإحدى وزارات الحكومة أو مصـــالحها بقطع النظر عن تسميات هذه الخدمة أو العمل وأوضاعه وما إذا كان دائماً أو مؤقتاً أو عارضاً وسواء كان ذلك على سبيل الندب أو الاستشارة".[1]

وبين الدستور صراحة أن يجمع رئيس الوزراء أو الوزير بين منصبه وعضوية أحد مجلسي الأعيان والنواب وأشــار كذلك أن الوزير الذي يتقاضــى راتب الوزارة لا يتقاضــى في الوقت نفســه مخصصات العضوية في أي من المجلسين، وقبل الدخول في تفاصيل المادة نطرح سؤال مهم هو هل يعد الوزير موظفاً عاماً؟ في الحقيقة هناك رأي يذهب إلى أن الوزير موظف عام ويســـتند هذا الرأي بصــفة أســاســية إلى توافر عناصــر الموظف العام في الوزير من قرار تعين وعمل دائم والخدمة في مرفق عام وهناك رأي يرى أن الوزير لا يعتبر موظفاً عاماً ويعتبره مكلف في مهمة ســياســية مؤقتة وخصــوصــاً في الأردن ويستند هذا الرأي إلى عدة أسـانيد أهمها أن الدسـتور منع الجمع بين الوظائف العامة وعضــوية مجلس النواب والأعيان وفي نفســه أعطى الحق للوزير في الجمع بين منصــبه وبين عضـــوية مجلس النواب والأعيان مما يؤكد ذلك أن الوزير ليس موظفاً عاماً وإلا شـــمله الحظر، أما الحجة الثانية في هذا الرأي استند فيها إلى بعض قوانين الوظيفة في الجامعة الأردنية التي تجيز الجمع بينها وبين الوظيفة العامة وهم أعضـــاء الهيئة الأكاديمية ولو كان الوزير موظفاً عاماً لما أجيز الجمع، والحجة الثالثة والأخيرة يسـتند فيها إلى أن فكرة الديمومة التي يسـتند لها أصـحاب الرأي الآخر تعتبر حالياً مهجورة وتعتبر الوظائف المؤقتة حالياً وظائف عامة. [2]

ولقد طرح هذا التســـاؤل على المجلس العالي لتفســـير نص المادة (76) ومدى اعتبار وزير البلاط موظفاً عاماً، أم وزيراً يجوز له الجمع بين منصـــبه ومنصـــب الوزارة؟ واعتبر المجلس العالي وزير البلاط موظفاً عاماً مستنداً إلى أنه لا ينطبق عليه معنى الوزير الوارد في النصـوص الدسـتورية 41- 61 من أن يكون عضـــواً في مجلس الوزراء ويشـــترك معه في إدارة شـــؤون البلاد الداخلية والخارجية وتطرح به الثقة أمام مجلس النواب ويعتبر مستقيلاً أو مُقالاً عند اسـتقالة رئيس الوزراء أو إقالته، وكذلك يسـري على وزير البلاط مفهوم الموظف العام الوارد بالدسـتور بأن يتقاضــى راتبه من

([1]) فتوى الجمعية العمومية لقسـم الاسـتشـاري للفتوى والتشـريع بمجلس الدولة المصـري، بتاريخ 22/ 12/ 1965، مجموعة المبادئ التي تضمنها، السنة 19، 1965، ص503.

([2]) عبدالهادي، بشـــار (1999)، **مقالة قانونية بعنوان هل يعتبر الوزير موظفا عاما؟**، جريدة الرأي، العدد 1054، 20 تموز ، السنة 29، ص29

الأموال العامة وبالتالي وزير البلاط موظف عام وليس وزير لا يجوز له الجمع بين وظيفته وعضوية مجلس النواب أو الأعيان. [1]

ويرى الباحث أن الوزير موظفاً عاماً ليس فقط لتوافر عناصـــر الوظيفة العامة بل هو على رأس الوظيفة العامة والممثل الأعلى لها ويســـري عليه ما يســـري على جميع الموظفين من حقوق وواجبات، وبصرف النظر عن اعتبار الوزير موظفاً عاماً من عدمه فقد سمح الدستور بنص صريح أن يجمع بين منصبه والعضوية البرلمانية وفي ذلك من وجهة نظرنا تعارض كبير لا سيما في غياب نظام الحكومة المنتخبة ففي ظل الحكومة المنتخبة يكون للجمع فائدة وعدم تعارض يحكمه المبدأ الحزبي الحاكم ولكن كيف نوفق في ظل غياب ذلك بين مصـالح الحكومة ومجلس النواب الذي لم يولد أصـــلاً إلّا لرقابة الحكومة ومســـائلتها فإمكانية التوفيق صـــعبة بل مســـتحيلة في كافة نواحي العمل التشريعي دون استثناء سواء أعمال رقابية أو تشريعية.

وفي الأردن بيّن قانون الانتخاب 2012[2] حرمان العسكريين من الترشح للانتخابات طيلة خدمتهم في الأجهزة العسكرية ويفهم ذلك من نص **المادة (1):** التي عرفت المرشح بأنه: الناخب الذي تم قبول طلب ترشحه للانتخابات النيابية وفق أحكام الدستور وهذا القانون.. وتنص المـادة12- "على كل من يرغب في ترشيح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون مسجلا في أحد الجداول النهائية، وفي المادة (3) فقرة -ج- نص على أن "يوقف استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية"، وهنا استخدم المشرع مصطلح وقف للدلالة على الحرمان المؤقت المرتبط بفترة الخدمة وبهذا يميل المشرع إلى الفكر التقليدي في حرمان العسكريين من حق الترشيح لإبعادهم عن السياسة وإبعاد السياسة عنهم، وعلى ذلك بما أن حق الانتخاب موقوف بالنسبة للعسكريين فإن حق الترشيح موقوفاً تبعاً له.

ويتضح أن المشرع الأردني في قانون الانتخاب ربط بين الاستقالة والترشيح حيث لا يجوز الترشح قبل تقديم الاستقالة وفي ذلك قسوة من المشرع الأردني حيث يكون الموظف في خيار يميل لعدم المشاركة خشية فقدانه الوظيفة وعدم الفوز حيث لا يجوز لأي من المذكورين أدناه الترشح لعضوية مجلس النواب إلا إذا قدم استقالته قبل ستين يوماً على الأقل من الموعد المحدد لتقديم طلب الترشح:

([1]) قرار المجلس العالي الأردني لتفســـير الدســـتور، بالإجماع رقم **1955/4**، 1955/12/19، الجريدة الرســـمية 1257، النشر 1956/1/16

([2])**- منشور في الجرية الرسمية رقم 5161، 2012/7/1، ص2965**

أ. الوزراء وموظفو الوزارات والدوائر الحكومية والمؤسسات والهيئات الرسمية والعامة.
ب. موظفو الهيئات العربية والإقليمية والدولية .
ج. أمين عمان وأعضاء مجلس أمانة عمان وموظفو الأمانة .
د. رؤساء المجالس البلدية وأعضاؤها وموظفو البلديات.

كما حصر المشرع الأردني فترة تقديم الاستقالة للموظف العام عند رغبته في ممارسة حقه في الترشيح ب 60 يوم على الأقل وفي ذلك تعارض مع نص المادة 14 من قانون الانتخاب -التي بينت أنه يبدأ الترشيح لعضوية مجلس النواب في التاريخ الذي يحدده المجلس على أن يكون قبل التاريخ المحدد لإجراء الاقتراع بخمسة وعشرين يوماً على الأقل، ويستمر لمدة ثلاثة أيام خلال أوقات الدوام الرسمي ولا يقبل أي طلب ترشيح يقدم بعد انتهاء هذه المدة، فماذا لو حددت الانتخابات ب 25 يوم وفي نفس الوقت يتطلب المشرع أن يقدم الموظف استقالته قبل 60 يوم فيكون بذلك حرمان حتمي للموظف العام من ممارسة حقه في الترشيح.

بهذه الفقرة نختم بحث مسألة حرية ترشح الموظف العام لانتخابات المجالس النيابية وننتقل لمناقشة حق ثانٍ لا يقل أهمية عنه بل يرتبط به ارتباطاً وثيقاً هو حق الانتخاب للموظف العام.

الفرع الثاني

حق الانتخاب للموظف العام

يعد حق الانتخاب حقاً سياسياً مهماً للأفراد أكدت عليها العديد من المواثيق والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 في المادة (21) نصت على أن "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشئون العامة لبلده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية"، وكذلك أكدت المادة (25) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966م على هذا الحق ومباشرته حيث نصت على أن "يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة (2) الحقوق التالية التي يجب أن تتيح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة:

أ. أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية.
ب. أن ينتخب وينتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين.
ج. أن تتاح له على قدم المساواة عموماً مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده.

وقد احتل الانتخاب مكانة مرموقة في الوقت الراهن بسـبب اسـتحالة الأخذ بأي نظام ديمقراطي بشكل مباشر كما كان سائداً في الديمقراطيات القديمة، ولأن الديمقراطية النيابية أصبحت ضرورة لا غنى عنها في الوقت الحاضر نظراً لاتساع أعداد سكان الدولة المعاصرة.(1)

الانتخاب في اللغة من نخب أي انتخب الشـيء، أي اختاره، والانتخاب الاقتراع والانتزاع، وأيضاً الاختبار، والانتقاء، والنخبة ما اختاره منه، ونخبة القوم تعني خيارهم من الرجال(2)، فالانتخاب يعني: الاختيار والانتقاء من النخبة وهم الجماعة المختارة من الرجال، انتخاب رياضـيين لبطولة، أو اختيار جماعة لممثليهم بطريقة التصويت، أو يقال في السياسية، اختيار ممثلي الشعب أو رئيس الدولة بالتصويب وفق قوانين معينة. (3)

يعرفه جانب من الفقه (4) الانتخاب بأنه:"الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة السياسية التي يتحقق عن طريقها تكوين الهيئات النيابية".

تنص المادة (1) الفقرة (5) من الدستور البحريني على أن "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون."

وتنص المادة (1) من قانون مباشرة الحقوق السياسية بأن "يتمتع المواطنون – رجالاً ونساءً – بمباشرة الحقوق السياسية الآتية:

1. إبداء الرأي في كل استفتاء يجرى طبقاً لأحكام الدستور.
2. انتخاب أعضاء مجلس النواب.

ويباشر المواطنون الحقوق سالفة الذكر بأنفسهم وذلك على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون".

---

(1) عبدالله، عبد العني بسيوني ، **أنظمة الانتخاب في دول العالم**، مرجع سابق، ص7

(2) ابن منظور، **لسان العرب**، الطبعة المعدلة، المجلد3، ص101.

(3) المنجد في اللغة العربية والأعلام، دار المشرق بيروت، الطبعة الثامن والعشرون، 1986م، ص961.

(4) شيحا، إبراهيم عبد العزيز (2003)، **النظم السياسية**، منشأة المعارف الإسكندرية، ص268. - رسلان، أنور (1971)، **الديمقراطية**، رسـالة دكتوراه ، جامعة القاهرة، دار النهضـة العربية ، ص84. – البنا، محمود عاطف(1996،1995)، **الوسـيط في النظم السـياسـية** ، بدون دار نشـر، ص323 – السـنهوري، عبد الرزاق (1993)، **فقه الخلافة وتطورها لتصـبح عصـبة لأمم المتحدة أمم شـرقية**، الهيئة المصـرية العامة للكتاب، الطبعة الثانية، ،ص117

وتنص المادة (87) من دستور مصر لسنة 2014" مشاركة المواطن فى الحياة العامة واجب وطني، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون.

وتلتزم الدولة بإدراج اسم كل مواطن بقاعدة بيانات الناخبين دون طلب منه متى توافرت فيه شروط الناخب، كما تلتزم بتنقية هذه القاعدة بصورة دورية وفقاً للقانون، وتضمن الدولة سلامة إجراءات الاستفتاءات والانتخابات وحيدتها ونزاهتها، ويحظر استخدام المال العام والمصالح الحكومية والمرافق العامة ودور العبادة ومؤسسات قطاع الأعمال والجمعيات والمؤسسات الأهلية في الأغراض السياسية أو الدعاية الانتخابية".

ولا يوجد مثيل لهذه النصوص في الدستور الأردني وتنص المادة 3- أ- من قانون الانتخاب الأردني 2012 "لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ المحدد وفق أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان مسجلاً في أحد الجداول النهائية للناخبين".

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية على هذا الحق "للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقاً لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني "ومفاد ذلك أن حق الترشيح وحق الانتخاب حقان مترابطان يتبادلان التأثير فيما بينهما فلا يجوز أن تفرض - مباشرة- على أيهما قيود يكون من شأنها المساس بمضمونها مما يعوق ممارستها بصورة جيدة وفعالة وذلك لضمان حق المواطنين في اختيار ممثليهم في المجالس النيابية باعتبار أن السلطة الشرعية لا يفرضها إلا المقرر دستورياً".[1]

ويختلف الانتخاب عن معنى الاستفتاء[2] **الذي يقصد فيه** "طرح موضوع عام على هيئة الناخبين لأخذ رأيهم فيه بالموافقة أو الرفض، وبالتالي فإن الرد في الاستفتاء يكون دائماً بنعم أو لا، وموافق أو غير موافق.

([1]) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الصادر في تاريخ الجلسة 2000/7/8م، في الطعن رقم **11** لسنة 13 ق، مجموعة السنة (9)ص667

([2]) بركات، عمر فؤاد (1984)، **المسئولية السياسية لرئيس الدولة**، دار النهضة العربية ، ص777 - حافظ، محمود محمد (1986)، **الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري**،(ط2)مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي ص151.

وتقول المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها الحديثة أنه إذا كانت المادة (62) من الدستور قد نصت على اعتبار أن الحق في الانتخاب والحق في الترشيح من الحقوق الدستورية إلا أنهما يختلفان من حيث الطبيعة القانونية لكل منهما، فالحق في الترشيح ينطوي على ولاية عامة تلحق بالعضو إذا توافرت فيه شروط معينة، والأصل في الولاية أنها تقيد من يقوم بها طبقاً للشروط والأوضاع المقررة لها، أما حق الانتخاب فالأصل فيه هو الإباحة وليس التقييد، وذلك لأن الشخص وهو يمارس حقه في الانتخاب لا ينوب عن أحد، مما يعني أن يكون الأصل في تنظيم حق الانتخاب هو الإباحة وليس التقييد لأنه حق شخصي، أما الحق في الترشيح فهو يتضمن تقرير ولاية متعدية على الغير، وتذهب المحكمة إلى القول بأن اختلاف التكييف القانوني للحقين يقوم مبرراً صادقاً لشرعية ومشروعية المغايرة في تقرير الشروط المقررة لممارسة كل منهما، فيقوم الحق في الانتخاب عن أصل الإباحة بينما يقوم الحق في الترشيح على أصل التقييد؛ لأنه ينظم ولاية عامة على الغير. [1]

المشرع الفرنسي، في المادة الثالثة من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958 يتبنى مبدأ المساواة التامة بين المواطنين الفرنسيين في ممارسة حق التصويت [2]، ويعتمد النظام الفرنسي مبدأ التصويت الاختياري، ولم يعتبر حق التصويت حقاً إجبارياً كما هو الحال في بعض البلدان الأوربية.[3]

وتعتبر فرنسا من الدول التي لا تفرق بين الموظف العام والمواطن العادي في ممارسة جميع الحريات التي منها حرية التصويت، فمنذ صدور قانون 17 أغسطس 1945 فجميع الموظفين الفرنسيين سواء مدنيين أم عسكريين لهم الحق في التصويت فلم يعد يحرم الشخص من ممارسة هذا الحق لمجرد كونه موظفاً عاماً مهما كانت طبيعة هذه الوظيفة[4].

وعلى ذلك فالقانون الفرنسي يعطي للموظفين الحق في التصويت في الانتخابات هذا بالنسبة للموظفين المدنيين حتى صدور أمر 17 أغسطس 1945 الذي منح العسكريين الحق في الانتخابات حتى وقتنا الراهن حيث لم يتضمن القانون الانتخابي الفرنسي ثمة نص يحول بين العسكريين وممارسة

([1]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم **1973** لسنة 47 ق جلسة 7سبتمبر سنة 2000، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في شان الطعون الانتخابية من أول أكتوبر 2000 إلى أخر ديسمبر سنة 2000 الصادرة عن المكتب الفني لرئيس مجلس الدولة ص13-17

([2]) عبدالقادر، السيد عبد الحميد، **ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي،** مرجع سابق، ص264.

([3]) عبدالله، عبد الغني بسيوني، **أنظمة الانتخاب في مصر والعالم،** المرجع السابق، ص32.

([4]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** المرجع السابق، ص142-143

حق الانتخاب إذ تبين نص المادة الثانية من القانون الانتخابي على أن "يتمتع كل فرنسي وفرنسية بحقوقه المدنية ولا تنهض في شأنهم أية حالة تؤدي إلى عدم الأهلية المحظورة قانوناً". (1)

ويذهب القانون الفرنسي إلى أبعد من ذلك حيث يقدم القانون العديد من المميزات والتسهيلات التي من شأنها ألا تفوت فرصة أداء هذا الدور فنص القانون الانتخابي لابد أن يكون الشخص وأسرته مقيماً في الدائرة التي سجل بها اسمه لمدة ستة أشهر على الأقل، وقد أعفى الموظف العام من ذلك بإعطائه الحق في تسجيل اسمه فوراً إذا كانت إقامته في هذا المكان إلزامية، بالإضافة إلى إعطاء الموظف حق قيد اسمه بالقوائم الانتخابية دون انتظار لفترة المراجعة المقرر بها مراجعة القوائم الانتخابية، بشرط أن يبدي رغبته في الإحالة إلى المعاش عقب انتهاء مهلة التسجيل..".(2)

أما بالنسبة للموظفين الفرنسيين الذين يتعذر عليهم ممارسة حقهم يوم التصويت كالموظفين الذين يعملون بالخارج أو الذين تمنعهم ظروف صعبة عن المشاركة، مثل العسكريين والذين يعملون في أماكن بعيدة عن منطقتهم الانتخابية، وكذلك العاملين في المنارات البحرية، فقبل صدور قانون 31 ديسمبر 1975 كانوا يدلون بأصواتهم بطريق المراسلة مراعاة لظروفهم القهرية، وفي مظروفين بدلاً من مظروف واحد لضمان السرية في ممارسة الانتخابات، وبالقانون 31 ديسمبر 1975 ألغى نظام الانتخاب بالمراسلة، واستبدل بنظام الانتخاب بالوكالة. (3)

ونظام الانتخاب بواسطة الوكيل يتعين على الناخب عمل توكيل رسمي لشخص ما ومصدق عليه من الجهات الرسمية المختصة، وفي الدائرة الانتخابية يمارس الوكيل الحق الانتخابي عن الموكل ويتمتع بكافة الضمانات المقررة للموكل كأنه يمارس هذا الحق بنفسه، ويذهب الأستاذ "هوريو" إلى أنه في حالة الوكالة الانتخابية تكون سرية الانتخابات مؤكدة ما دام أن الوكيل من حقه التمتع بكافة الضمانات المقررة الموكل (الناخب) الذي يمارس الانتخاب بنفسه(4).

أما بالنسبة للقانون المصري فلم يحذو المشرع المصري حذو المشرع الفرنسي في منح الموظفين العموميين مدنيين كانوا أو عسكريين حق الانتخاب، حيث فرق بين طائفة الموظفين المدنيين وبين طائفة الموظفين العسكريين وسمح للطائفة الأولى ممارسة حق الانتخاب، ومنع الطائفة الثانية

---

(1) الغويل، سليمان (2003) ، **الانتخابات والديمقراطية**، منشورات أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، ص90 وما بعدها- النهري، مجدي مدحت، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص192
(2) محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية المماسة السياسية للموظف لعام**، مرجع سابق، ص 147
(3) عفيفي، مصفي، **نظامنا الانتخابي في الميزان**، مرجع سابق، ص27
(4)محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية المماسة السياسية للموظف لعام**، مرجع سابق ، ص148

من ممارسته، حيث أعطى القانون الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية المتمثلة في إبداء الرأي في كل استفتاء ينص عليه الدستور، وانتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب وأعضاء مجلس الشورى وأعضاء المجالس الشعبية المحلية.

وأعفى القانون من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة.

ويتضح من ذلك أن الموظف العام المدني له الحق في الانتخاب وله الحق أيضاً في الإدلاء برأيه في الاستفتاءات العامة وما يشترط في سبيل ذلك إلا شرط تمتع الموظف العام بحقوقه السياسية[1]، فلم يرد بأي قانون من القوانين الخاصة التي تنظم بعض الوظائف المدنية ما يمنع من ممارسة الموظف العام المدني لحقه الانتخابي. [2]

أما الموظفين العسكريين فإن المشرع المصري دأب على حرمانهم منذ صدور دستور 1923م بموجب قانون الانتخاب الملغي رقم 148 لسنة 1935م وبقي هذا الحرمان سارياً حتى صدور القانون رقم 73 لسنة 1956 بشأن مباشرة الحقوق السياسية، الذي سمح للعسكريين من أفراد القوات المسلحة والشرطة بممارسة حق الانتخاب، وظل حق الانتخاب قائماً لهم حتى سنة 1976م حيث تم تعديل نص المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية بإضافة فقرة جديدة تقضي بمنع رجال القوات المسلحة والشرطة من أداء حق الانتخاب فنصت هذه الفقرة على أنه: "يعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة وتكون مباشرة الحقوق سالفة الذكر على النحو المبين في القانون" واستمر الوضع حتى يومنا هذا.[3]

وبينت المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون الذي صدر برقم 76 لسنة 1976م حكمة هذا الإعفاء، "أن القوات المسلحة هي درع هذا الوطن العظيم والحارسة الأمينة لمكاسب الشعب، والراعية لآماله صوب التقدم والرخاء والسلام والشرعية، وأن هيئة الشرطة واجبها خدمة الشعب، وتكفل

([1]) يراجع في شأن المحرومين والموقوفين عن مباشرة حقوقهم السياسية المادتين (2، 3) من قانون مباشرة الحقوق السياسية، رقم 73 لسنة 1956م .

([2]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص144

([3]) عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص446

للمواطنين الطمأنينة والأمن وتسهر على حفظ النظام العام والآداب، وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات، ومفاد ذلك كله أن أفراد القوات المسلحة وكذلك ضباط وأفراد هيئة الشرطة تقتضي طبيعة عملهم السهر على حماية الوطن واليقظة التامة في كل وقت للقيام بهذا الواجب الوطني القومي الأمر الذي يتعارض مع إدلائهم بأصواتهم في الانتخابات والاستفتاءات، مما يصرفهم عن واجبهم[1].

وقد أيد بعض الفقه [2] مسلك المشرع في منع العسكريين من أداء حق الانتخاب وبرر ذلك بالقول:

1. الحرص على إبعاد السياسة عن العسكريين وإبعاد العسكريين عن السياسة، حتى لا ينشغلوا عن مهمتهم القومية في حفظ الأمن الداخلي والخارجي[3]
2. حتى لا تكون الحياة العسكرية مجالاً للمهاترات السياسية بسبب اختلاف الآراء والاتجاهات السياسية، مما يتسبب في إفساد الحياة العسكرية ويبث الفرقة بين أعضائها، كما لا تفسد السياسة أيضاً إذا ما حاول العسكريون أن يلعبوا دوراً سياسياً، وأن يستحوذوا على سلطة فعلية على حساب الحكومة المدنية[4].
3. الصعوبة العملية في فرض رقابة على العسكريين تمنع من التلاعب بأصواتهم، وهو ما تم أثباته في حكم محكمة القاهرة الابتدائية في 20 يونيه 1974 وتأييده بحكم الاستئناف الصادر في 19 أبريل 1976[5]. حيث قالت ضمن حيثيات الحكم" أن المحكمة وهي جزء من القضاء ضمير الأمة تطالب المسؤولين بأن يعملوا على تعديل إدلاء أفراد القوات المسلحة بأصواتهم في الانتخابات بما يضمن سلامة العملية الانتخابية بالنسبة لهم والبعد بها عن أية شبة أو شائبة تتعلق بجديتها أو سلامتها....".[6]

---

(1) شيحا، إبراهيم عبدالعزيز ، **الدستور المصري سنة 1971**، ص106
(2) الشرقاوي، سعاد – ناصف، عبدالله ، **نظم الانتخابات في العالم وفي مصر**، ص161 وما بعدها، عفيفي، مصطفى، نظامنا الانتخابي في الميزان، مرجع سابق، ص82 وما بعدها – عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، ص417 - البنا، محمود عاطف، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص357، - الزيات، طارق الزيات، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص144-145.
(3)الشرقاوي، سعاد – ناصف، عبدالله ، **نظم الانتخابات في العالم وفي مصر** ، مرجع سابق، ص163-194.
(4) البنا، محمود عاطف ، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص357.
(5) الحلو، ماجد راغب (1995)، **القانون الدستوري**، ص171
(6) ذكرة علي، محمد فرغلي محمد (1998)، **نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص164

4. الصعوبة الفنية في الإعداد للعملية الانتخابية داخل الوحدات العسكرية [1]، وكثرة الشكاوي من الأخطاء القانونية والمادية أثناء عمليتي الفرز والتصويت داخل لجان الانتخاب بالجيش والشرطة وهو ما يراه الفقه السبب الحقيقي والعملي وراء حرمان العسكريين من التصويت في مصر.[2]
5. المحافظة على حرية الناخب وضمان حيدته، لأن منح العسكريين حق المشاركة في الانتخابات والاستفتاءات يؤثر في حرية الناخبين ويؤثر على حيادتهم، ويعيب إرادتهم، بأن تكون نتيجة الانتخابات غير معبرة عن إرادة الناخبين بشكل حقيقي، وذلك لأن العسكريين يتأثرون إلى حد كبير في المشاركة باتجاهات رؤسائهم؛ نظراً لما يفرضه النظام العسكري من طاعة مطلقة في الحياة العسكرية تتعارض مع حرية الناخب، ويدلل الفقه على ذلك بما حدث في فرنسا في السنة العاشرة من الثورة عند استفتاء الشعب الفرنسي على تعيين "نابليون بونابرت" قنصلاً مدى الحياة، فقد جمع أحد القادة جنوده وخطب فيهم قائلاً :"أيها الإخوان المطلوب هو تعيين بونابرت قنصلاً مدى الحياة، والآراء حرة حرية تامة، ولكن أحذركم مع ذلك من أن أول فرد فيكم يعارض إنشاء القنصلية لمدى الحياة سيعدم رمياً بالرصاص على رأس فرقته، فلتحيا الحرية".[3]

وبالرغم من مسلك المشرع الصريح في منع العسكريين من حق الانتخاب والاستفتاءات طوال مدة خدمتهم العسكرية إلا أن جانباً من الفقه عارض هذا المسلك، وأيد وجهة نظره بما يلي[4]:

1. إن إعفاء العسكريين من مباشرة حق الانتخاب يتنافى مع الديمقراطية ومبدأ الاقتراع العام ويعد تقليلاً من قيمة العسكريين، وإبعاداً لهم عن المساهمة في حق وواجب وطني مكفول دستورياً، وهو ما لا يقل أهمية عن واجبهم في حماية الأمن الداخلي والخارجي للوطن.

فالعملية الانتخابية يترتب عليها نتائج كبيرة تهم الشعب كله بما فيهم العسكريين، حيث يخضع الأفراد جميعهم لمن يقع عليه الاختيار سواء أكان رئيساً للجمهورية أو أعضاء للسلطة التشريعية، هذا

---

(1) د. . علي، محمد فرغلي محمد (1998)، **نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 166

(2) الباز، داود ، **حق المشاركة في الحياة السياسية** ، مرجع سابق، ص213

(3) وايت، أبراهيم وايت (1937)، **القانون الدستوري**، المطبعة العصرية، القاهرة، ص259.

(4) يراجع في هذا الرأي رفعت، محمد - عجيلة، عاصم (1985) ، **النظم السياسية**، (ط3) مطبعة حسان، ص226 – بدوي، ثروت (1994)، **النظم السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص254 – الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص211 – النهري، مجدي ، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق**، ص202-203 – وهبة، عبد الناصر محمد ، **الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي (2004)**، (ط1) دار النهضة العربية، القاهرة، 1425هـ-، ص222. – الغويل، سليمان ، **الانتخاب والديمقراطية**، مرجع سابق، ص 92-94 ، د. داوود الباز، **حق المشاركة في الحياة السياسية** ،مرجع سابق، ص214-215.

فضـلاً عن أن ضـرورة رضـاء المؤسـسـة العسـكرية يجب عمن يقع عليه الاختيار، خاصـة رئيس الجمهورية فهو القائد الأعلى لها، فكيف تحصل على هذا الرضا وهي بعيدة عن الانتخابات؟.

2. أما ما قيل في تبرير مسلك المشرع في منع العسكريين من ممارسة حق الانتخاب من أن الطاعة العسـكرية طاعة عمياء، فصـحيح أن "التقليد القديم يجري على حرمان العسـكريين من ممارسـة حق الانتخـاب على أسـاس أنـه يتعـارض مع واجـب الطـاعـة التـامـة التي يلتزم بهـا الموظف العسكري، ولكن تبين فساد هذا الاعتبار، لا سيما بعد أن صارت الجندية واجباً إلزامياً على جميع فئات الشباب، وبعد أن صارت الجيوش تشكل من ملايين الجنود"[1].
3. أمـا فيمـا يتعلق بـالأخطـاء العمليـة ذات الطـابع الفني التي حدثت أو يمكن أن تحدث في عمليتي الاقتراع والفرز، فإن علاج هذا الخطأ لا يمكن أن يكون بحرمان رجال القوات المسلحة والشرطة من ممارسة حق الانتخاب، ولكن يمكن علاجه بأحد أمرين[2]:

الأول: السماح للعسكريين بالمشاركة في الانتخابات والاستفتاءات في موطنهم الانتخابي المدني، وإذا كان النظام العسـكري يفرض عليهم التواجد في محل عملهم، فإنه يمنح إجازة قصـيرة للذهاب إلى مقر التصـويت والعودة أو وكل غيره من المدنيين على غرار النظام الفرنسـي بمباشـرة حق الانتخاب نيابة عنه.

الثاني: تشـكيل لجان انتخابية داخل المقرات العسـكرية تتكون من مدنيين تحت إشـراف القضــاء، أما عملية فرز الأصوات، فإنها تتم خارج المقار العسكرية داخل لجان الفرز المدنية.

ومن جانباً آخر نعتقد أن في حرمان العســكريين ظلم كبير كونهم يمثلون شــريحة كبيرة في المجتمع، وأن منع المشـكلة في اعتقادنا ليس دائماً باسـتئصـال سـبب المشـكلة ما دام هناك إمكانية لحل المشكلة، ومهما كانت وجاهة الأهداف والحجج في تبرير مسلك حرمان العسكريين من حقهم الانتخابي لا تستطيع الصمود أمام حق أساسي كفلته الدساتير والمواثيق الدولية، ولا شك أن أجواء الديمقراطية الفعلية تكفل عدم خروج العســكريين عن مهامهم القانونية وإن ســرية الانتخاب ضــمان مؤكد لعدم ضغوط القادة العسكريين على الأفراد كما هو الحال في الدول المتقدمة التي أخذت بمبدأ حق التصويت للعسكريين كفرنسا وأمريكا وفرنسا.

---

[1] لطماوي، سليمان، **القضاء الإداري، قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص211.
[2] عبدالعال، صبري جلبي أحمد، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 451

أما القانون البحريني، تنص المادة (1) الفقرة (5) من الدستور البحريني على أن "للمواطنين، رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون. ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون".

وتنص المادة (1) من قانون مباشرة الحقوق السياسية بأن "يتمتع المواطنون – رجالاً ونساءً – بمباشرة الحقوق السياسية الآتية:

1. إبداء الرأي في كل استفتاء يجرى طبقاً لأحكام الدستور.
2. انتخاب أعضاء مجلس النواب.

ويباشر المواطنون الحقوق سالفة الذكر بأنفسهم وذلك على النحو وبالشروط المبينة في هذا القانون".

وأكدت المحكمة الدستورية البحرينية على حق الانتخاب في الإحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (إ. ج. م/2014/2م) لسنة 12 قضائية 2014/7/9م، بالقول حيث إنه لئن نص الدستور في المادة (1) فقرة (هـ) منه على الآتي (للمواطنين رجالاً ونساءً، حق المشاركة في الشؤون العامة والتمتع بالحقوق السياسية، بما فيها حق الانتخاب والترشيح، وذلك وفقاً لهذا الدستور وللشروط والأوضاع العامة التي يبينها القانون، ولا يجوز أن يحرم أحد المواطنين من حق الانتخاب أو الترشيح إلا وفقاً للقانون) فإنه جعل من الاستفتاء وانتخابات مجلس النواب مناطاً لحق مباشرة الحقوق السياسية ونطاقاً. [1]

ويتضح من النصوص الدستورية ونصوص مباشرة الحقوق السياسية المواطنون – رجالاً ونساءً – يتمتعون بمباشرة حق الانتخاب وجاءت النصوص عامة دون تقييد بما يفيد ممارسة الموظف العام المدني لحق الانتخاب.

وأما بالنسبة للعسكريين تنص المادة الخامسة من قانون مباشرة الحقوق السياسية على "أن يسري في شأن منتسبي قوة دفاع البحرين وقوات الأمن العام والحرس الوطني فيما يتعلق بمباشرة حق الانتخاب ما تنص عليه القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بخدمتهم في هذا الشأن"، وتنص المادة (46) من ذات القانون "يحظر على منتسبي قوة الدفاع الترشيح لعضوية المجالس البلدية، ومجلس

([1]) الإحالة الملكية المقيدة بجدول المحكمة الدستورية برقم (إ. ج. م/2014/2م) لسنة 12 قضائية 2014/7/9م، سبق الإشارة لها.

النواب. أما بالنسبة لمباشرة حق الانتخاب لعضوية هذه المجالس فيخضع للأنظمة أو التعليمات التي يصدرها القائد العام في هذا الشأن".

وبمطالعة تعليمات قوة دفاع البحرين طيلة الأعوام التي جرت بها الانتخابات لم تصدر تعليمات تمنع من ممارسة حق الانتخاب بل تشجع عليه وتعتبره حق أصيل لهم **وتبين المادة -75 من قانون قوات الأمن 1982-** "يحظر على عضو قوات الأمن العام أن يمارس أي عمل من الأعمال السياسية أو يحضر اجتماعات سياسية أو حزبية أو يباشر أية دعاية انتخابية أو أية إجراءات تهدف إلى نقد الحكومة أو يشترك في أية مظاهرات أو اضطرابات أو يقوم بتوزيع أية مطبوعات سياسية أو غير سياسية أو يوقع عرائض أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الحكومة، كما يحظر عليه الانضمام إلى هيئة أو جمعية أو نقابة غير تلك المخصصة للأمن العام إلا بإذن كتابي من وزير الداخلية".

كذلك الأمر نفسة بالنسبة لقوات الأمن فلم تحظر على أعضائها ممارسة حقهم الانتخابي وفي شأن ذلك قالت اللجنة العليا لانتخابات 2006 "إن العسكريين يقومون بممارسة حقهم الانتخابي كمواطنين وفقاً لضوابط الاقتراع والتي من أهمها أن الانتخاب يجري بنظام الاقتراع العام السري المباشر وهو ما يحفظ للمواطنين كافة استقلاليتهم عند الإدلاء بأصواتهم".[1]

وحسناً فعل المشرع البحريني في منح العسكريين حقهم الانتخابي فهم عريضة واسعة من الشعب لا يجوز استثنائهم ويساير المشرع البحريني الاتجاه الحديث في منح العسكريين حقهم الانتخابي.

ولم تتضمن النصوص في الدستور الأردني أي إشارة صريحة لحق الانتخاب، واكتفى بالمادة 3- أ- من قانون الانتخاب الأردني 2012 "لكل أردني أكمل ثماني عشرة سنة شمسية من عمره في التاريخ المحدد وفق أحكام الفقرة (ب) من هذه المادة الحق في انتخاب أعضاء مجلس النواب إذا كان مسجلاً في أحد الجداول النهائية للناخبين".

وهكذا جاءت نصـــوص المشـــرع الأردني عامة تعطي الحق لأي مواطن بممارســـة حقه الانتخابي سواء كان موظفاً أو غير موظف.

ويوقف قانون الانتخاب استعمال حق الانتخاب لمنتسبي القوات المسلحة والمخابرات العامة والأمن العام وقوات الدرك والدفاع المدني أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية، وبهذا الوقف فيذهب المشرع الأردني إلى الاتجاه التقليدي في حرمان الموظف العام العسكري من ممارسة حقه الانتخابي

([1]) تصريح اللجنة العليا للانتخابات ،ورد في صحيفة الوسط البحرينية - العدد 1518 - الخميس 02 نوفمبر 2006م، ص1

وهو مسلك لا نؤيده حيث أصبح العسكريين فئة كبيرة من الشعب وعلى قدر عالي من التعليم والتدريب والوعي يمكنها من الابتعاد عن كل ما يسـئ للعملية الانتخابية ويسـئ لهم وفي نفس الوقت يمارسـون حقهم بكل وضـوح فالحجج التي قيلت قبل ذلك في منع العسـكريين كانت صـحيحة في حينها أما في الوقت الحالي تغير الأمر في كثير من النواحي منها درجة الوعي وتوجه الأنظمة نحو الديمقراطية الأمر الذي يجعلها في حرج لو استخدمت العسكريين في الإساءة للعملية الانتخابية فضلاً عن انتشار وسائل الإعلام على نطاق واسع وبسرعة رهيبة تكشف أي تلاعب في العملية الانتخابية.

الفرع الثالث

إنتماء الموظف العام للأحزاب السياسية

أصبحت الأحزاب السياسية سمة العصر، وإن النظام السياسي العالمي يكفل التعددية الحزبية، فالظاهرة الحزبية في صـورتها الحالية في المجتمعات المتقدمة، لم تكن وليدة الصـدفة بل كانت نتيجة لصـراع الإنسـان المرير من أجل حقوقه وحرياته الأسـاسـية وبعد أن تأكد أن الصـوت الواحد والرأي الواحد هو الديكتاتورية، وأن تأجيل التنوع السـياسـي المتعدد طبقاً لتنوع أفراد المجتمع واختلافهم في الشـؤون العامة لحسـاب أمور أخرى كالتنمية الاقتصـادية والأهداف القومية الأمنية وغيرها أدى إلى الفشـل الذريع على كافة الأصـعدة، وظاهرة الأحزاب وتعددها هو إثراء لقيمة العمل الوطني والقومي بل أن تشعب مشاكل العصر أصبحت من التعقيد والتركيب بحيث لا يتصور أن يضطلع بحلها قائداً واحداً أو حزباً واحداً مهما أوتي من إمكانيات وعلى ذلك باتت الحاجة ملحة إلى تنوع وتعدد الرؤي والتطلعات السياسية بما يستتبعه من تعدد الأحزاب.[1]

تعددت الاتجاهات في شـأن تعريف الأحزاب السـياسـية، وذلك حسـب الزاوية التي ينظر منها إلى الحزب، فهناك من ينظر إلى الحزب باعتباره تنظيماً بمعنى جماعة منظمة، والبعض الآخر ينظر إلى المبـادئ والأهداف التي يهدف إليها الحزب، كما أن البعض الآخر ينظر إلى الحزب النظر إلى وظائفه خاصة وظيفة تولي الحكم. [2]

([1]) البدري، حسن (2000)، **الاحزاب السياسية والحريات العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ، ص30
([2]) راجع في ذلك عبدالحليم، نبيلة (1981) **الأحزاب السـياسـية في العالم المعاصـر**، دار الفكر العربي ، القاهرة، ص102

ولا يخرج مفهوم الحزب السياسي عن تنظيم لمجموعة من الأشخاص تربطها مبادئ موحدة، وتعمل من خلال هذه المبادئ إلى الوصـــول إلى الحكم أو المشـــاركة فيه، والتأثير على الســـلطة الحاكمة".[1]

وعرفت محكمة النقض المصـــرية **"**هي جماعات منظمة تقوم على مبادئ وأهداف مشـــتركة لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشـؤون السـياسـية والاقتصـادية والاجتماعية للدولة....وتعمل باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسياً**"**.[2]

كما عرفت المحكمة الدستورية المصرية الأحزاب السياسية بأنها جماعات منظمة شعبية تعني أساساً بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول على ثقة الناخبين بقصد المشاركة في مسؤوليات الحكم لتحقيق برامجها التي تستهدف الإسهام في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلاد. [3]

وتختلف الأنظمة في مدى حق الموظف العام في الإنتماء للأحزاب السياسية فهناك دول تحظر على موظفيها الإنتماء إلى الأحزاب الســياســية، وأخرى توجب الإنتماء إلى الحزب الحاكم، والبعض الآخر من هذه الدول تتخذ موقفاً وســطاً من هذين الاتجاهين وتســمح للموظف العام بالانضـــمام إلى بعض الأحزاب دون البعض الآخر، نفصل ذلك على النحو التالي:

أولاً: حظر إنتماء الموظف العام إلى الأحزاب السياسية

هناك بعض الدول تتبنى فكرة حظر الموظف العام مطلقاً من الانتماء للأحزاب الســـياســـية وتســـتند فلســـفتها في ذلك إلى اعتبار الموظف العام جزءاً من جهازها الإداري يجب عليه تنفيذ وتبني ســـياســـتها، عن طريق قيامه بتنفيذ واجباته الوظيفية، ومن ثم عليه أن يوجه جهده تجاه المرفق العام الذي يعمل به، ولما كانت الأحزاب الســـياســـية الموجود في الدولة قد تتبع منهجاً مخالفاً للســـياســـة الحكومية على حد زعم الأخيرة، فإنه يحظر على الموظف العام الإنتماء إلى حزب منها، أو يقوم بدعايات حزبية داخل عمله، أو أن يســـتخدم مكان العمل لتســـهيل عقد الاجتماعات الحزبية[4]، ومن

([1])يراجع حول التعريفات حسين، محمد بكر(1999)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، ص131 وما بعدها - خضر، طارق فتح الله (1975)، **دور الأحزاب السياسية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص374 وما بعدها - هند، حســن محمد (2004)، **النظام القانوني لحرية التعبير**، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص 213 – الطماوي، ســليمان الطماوي (1979)، **السـلطات الثلاث في الدسـاتير العربية المعاصـرة وفي الفكر السـياسـي الإسـلامي**، دار الفكر العربي، ، ص596- عبدالله، عبدالغني بسيوني (بدون سنة نشر) ، **النظم السياسية**، الدار الجامعية، بيروت، ص 298 – خليل، محسن خليل (1973)، **النظم السياسية والدستور اللبناني**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص412

([2]) محكمة النقض المصرية، في الطعن رقم **2028** لسنة 63 ق، جلسة 1994/12/29 س45 ج2 ص1747.

([3])المحكمة الدستورية المصرية، في الدعوى رقم **7/44** ق جلسة 1988/5/7.

([4]) عبدالعال، صـبري جلبي محمد ، **ضـوابط ممارسـة الموظف العام للحقوق والحريات السـياسـية**، مرجع سـابق، ص361

الدول التي تأخذ بذلك في ظل أنظمة خدمة مدنية قديمة، الكويت، لبنان، والإمارات، وليبيا، ولبنان، الأردن، العراق، وقطر ومصر.[1]

وقد أيد جانب من الفقهاء أن هذا المســلك تحقيقاً لمبدأ الحياد الوظيفي في أداء الخدمة العامة، وضـــماناً لتحقيق التعاون بين الموظف العام والحكومة القائمة أياً كان ميول أو الإنتماء الســياســي للموظف العام، وتتضــح أهمية هذا المبدأ في الأنظمة التي تتعدد فيها الأحزاب الســياســية حتى يمكن للموظف تنفيذ الســياســة الحكومية دون أن يتأثر بميوله الســياســية إن كان ينتمي إلى حزب معارض، وبهذا تحتم مبادئ الإصلاح الوظيفي والحياد الوظيفي ألا يزج الموظف نفسه بالسياسة ومؤثراتها في نطاق عملة وإن فعل ذلك أصـــبح غير مؤهل للخدمة العامة، وهذا يحتم وضـــع الحظر الدائم على الموظفين من الانخراط بالعمل السياسي، أو الانتماء إلى الأحزاب السياسية أو الاشتراك في أية دعاية انتخابية وحزبية.[2]

وذهب البعض إلى التخفيف من غلو الرأي الســالف، بـاعتبـار الحظر المطلق على جميع الموظفين غير صـحيح، ويقتصـر المنع على شـاغلي الوظائف العليا والقيادية في الجهاز الإداري من الانتماء إلى الأحزاب الســياســية، حيث من المصــلحة تحييد كثير من الوظائف القيادية في الجهاز الإداري عن النشاط الحزبي باعتبار الجهاز الإداري هو أداة الحاكم في تنفيذ سياسته التي رسمها، ولو

([1]) في الجمهورية اللبنانية ينص المرسوم الاشتراكي رقم 112 لسنة 1959م الخاص بنظام الموظفين على أنه يحظر على الموظف العام:"أن يشتغل بالأمور السياسية أو ينظم إلى الأحزاب السياسية أو يحمل شارة حزب ما، أو يلقي أو ينشــر دون إذن كتابي من الرئيس المختص في وزارته خطباً أو مقالات أو تصــريحات أو مؤلفات" وفي الجماهيرية الليبية نص قانون الخدمة المدنية رقم 19 لســنة 1964م على أنه يحظر على الموظف العام" أن ينتمي إلى حزب سياسي أو يشترك في اجتماعات أو مظاهرات حزبية أو دعايات انتخابية"، وورد الحظر في نظام الخدمة الأردني رقم 33 لسـنة 1966، وفي العراق بموجب القانون رقم 24 لسـنة 1960، وفي الكويت ينض المرسـوم الأميري بشـأن الوظائف المدنية رقم 7 لسنة 1960م في مادته الرابعة على أنه لا يجوز للموظف العام أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشـترك في أية دعايات حزبية وفي قطر بنص القانون رقم 9 لسـنة 1967م الذي يحدد واجبات الموظفين والامور المحظورة عليهم على أنه ثانياً: يمتنع على الموظف العام الانتماء إلى إحدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب السياسية أو أن يعمل لحســابها أو يشــارك في الدعاية لها، وفي الأمارات العربية المتحدة ينص القانون الاتحاد رقم 8 لســنة 1973م بشـأن الخدمة المدنية والمعدل سـنة 1978م في مادته 59 على أنه يحظر على الموظف أن ينتمي إلى إحدى المنظمات أو الهيئات أو الأحزاب العاملة في مجال السياسية أو أن يعمل لحسابها أو يشارك في لدعاية أو الترويج لها، ومصر في ظل قانون الموظفين الأول رقم 210 لسنة1951م، حيث نصت المادة 77 منه على أنه" لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سـياسـي، أو أن يشـترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية، ويعتبر مسـتقبلا كل من رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه".

يراجع في ذلك الطماوي، سليمان ، **القضاء الإداري- قضاء التأديب** ،مرجع سابق، ص116، 134، وكذلك ص221 – مصطفى، عبد المنعم فهمي ، **عمال الادارة وحرية الراي**، مرجع سابق، ص199 وما بعدها.

([2]) الشريف، عزيزة، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص57، 58.

خيم على الجهاز الإداري صـــبغة حزبية معينة، لفرض ذلك أن يتغير الجهاز الإداري بتغيير الحزب الحاكم، وهو ما يفقد الجهاز الإداري صفة الاستمرار والحياد".[1].

ويذهب رأي عد جواز حرمان الموظف العام من ممارســة حقوقه الســياســية التي منها حق الانتماء إلى الأحزاب السياسية، سواء كان شاغلاً للوظائف العليا أو أدنى من ذلك، فوجود الأحزاب مصـدر قوة للدولة وليس ضـعف لها، فانتماء الموظفين إلى الأحزاب يثريها ويزيد من صـلابة بنياتها ويجعلها تؤدي دوراً مميزاً في الحياة الســياســية، نظراً لما يتمتع به الموظفون من خبرات بمشــاكل وهموم المواطنين بحكم العلاقة المباشرة اليومية بينهم.[2]

وفي هذا المجال يجب أن نفرق بين وجوب قيام الموظف العام بواجباته الوظيفية وحفاظه على كرامة وظيفته من ناحية، وبين ميوله الســياســية واتجاهاته الحزبية من ناحية أخرى، فقيام الموظف بواجبات وظيفته والحفاظ على كرامتها أمر يفرضه عليه القانون الذي يعبر عن إرادة الشعب، ومن ثم يجب أن يلتزم الموظف بأداء واجبات وظيفته التي هي موضوعه لتحقيق المصلحة العامة، ولا يسمح للموظف بأي تصـرف يكون من شـأنه التأثير سـلبياً على قيامه بهذه الواجبات، حتى ولو كانت ميوله الفكرية واتجاهاته الحزبية، أما بالنسبة لميول الموظف السياسي وانتمائه الحزبي، فيكون له الحرية في ذلك مثله مثل المواطن العادي، حتى ولو انتمى إلى حزب مناهض لسـياسـة الحكومة، ما دام لا يؤثر ذلك تنظيماً ولا عملياً على قيامه بواجبات وظيفته والحفاظ على كرامتها، وفي النهاية الكل يصـب في المصلحة العامة التي هي مصلحة الجميع أفراد وحكومات مؤيدين ومعارضين"[3].

ثانياً: وجوب انتماء الموظف العام إلى الحزب الحاكم

تتطلب الدول ذات الحزب الواحد أو التنظيم السياسي الأوحد (الدول الدكتاتورية) من الموظف العام ألا يتخذ مســلكاً معادياً لنظام الحكم القائم، بل تطلب منه - خاصــة في الوظائف العليا- بالإيمان بالفلســفة الاجتماعية التي تتبناها الدولة، كما الانضــمام للحزب الحاكم يكون جبراً وإلا كانت العقوبة الفصل[4].

([1]) الطماوي، سليمان ، **القضاء الإداري، قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص225.

([2]) محمد، علي عبد الفتاح ، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، مرجع سابق، ص175، 176 – عبدالعال، صبري جلبي عبدالعال، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص364

([3])عبدالعال، صبري جلبي عبدالعال، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص364

([4]) الطماوي، سليمان ، **القضاء الإداري، قضاة التأديب**، مرجع سابق، ص221 – عبدالبر، فاروق ، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، مرجع سابق، ص421، محمد، علي عبد الفتاح ، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، مرجع سابق ، ص176، 177.

ولهذا كان يطلب من الموظف العام في بعض الأنظمة أداء يمين الولاء للحزب الحاكم، كإيطاليا الفاشية وألمانيا في زمن هتلر، حيث كان هتلر يتطلب من الموظفين العموميين الطاعة الشخصية له وقسم الولاء له، فأخرجهم بذلك من الحياد السياسي المقرر في ظل دستور جمهورية فيمار الصادر في 1919/8/11م، حيث كان القسم يؤدي للدستور وللجمهورية، بل إن هذا الدستور تضمن نصاً صريحاً يكفل للموظفين حريتهم في الرأي وفي تكوين الجمعيات، حيث نصت المادة 3/30 من هذا الدستور على" أن حرية الرأي السياسي وحرية تكوين الجمعيات مكفولة لجميع الموظفين"، فالنص مطلق وهذا يعني أن الموظف العام كان يتساوى مع المواطن العادي في ممارسة الحقوق السياسية. [1]

([1]) الشريف، عزيزة ، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص58 - عبدالعال، صبري جلبي عبدالعال، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص365

ثالثا: السماح للموظف العام بالانضمام لبعض الأحزاب دون البعض الآخر

الدول ذات الأحزاب المتعددة هي الدول التي يوجد بها أكثر من حزب واحد ويستوي أن يكون فيها ثنائية حزبية بوجود حزبان رئيسيان يسيطران على الساحة السياسية مع وجود أحزاب أخرى بجوارهما قليلة الحجم والتأثير كبريطانيا والولايات المتحدة الامريكية أو يكون فيها تعددية حزبية تتكون من ثلاثة أحزاب فأكثر كفرنسا مثلاً.[1]

وهذه الدول كأصل عام لا تجعل الفكر السياسي للموظف العام هدفاً لها، فلا تجبره على تبني عقيدة معينة، وكل ما على الموظف الالتزام بواجب الحياد أثناء تأديته مهام وظيفته بإخلاص وأمانة.[2]

ولكن هل للموظف العام في هذه الأنظمة حرية الانضمام لأي حزب سياسي؟، في حقيقة الأمر تختلف الدول في هذا الشأن، فمنها من يحظر الانضمام للمنظمات الفاشية أو النازية مثل ألمانيا، والبعض يحظر الانتماء إلى حزب سياسي معاد لنظام الحكم السائد كالولايات المتحدة وبلجيكيا وكندا حيث تمنع موظفيها من الانضمام للحزب الشيوعي، وهناك من الدول من تشترط على موظفيها أن يقدم إقراراً بأنه لا يؤمن بالشيوعية كسويسرا والبرتغال[3].

ففي سويسرا ومع أنها تعتبر دولة حيادية إلا أنها أصدرت قراراً في 1923/12/2 يمنع الموظفين المشاركة في الحركة الشيوعية، كما أصدر المجلس الاتحادي قراراً في 12/16-1937 حدد فيه مهلة أقصاها أسبوعين يتم من خلالها عزل كل موظف ينتمي إلى أي من الجمعيات الشيوعية، وفي 1950/9/5 أصدر تعليمات بشأن الموظفين الشيوعيين متطرفي اليسار تقرر عدم استمرارهم في الوظيفة وفصلهم منها[4].

وفي ألمانيا الاتحادية، نصت المادة 21 من دستور سنة 1949 على أنه "يعتبر أحزاباً غير دستورية تلك التي تهدد الأساس الديمقراطي للدولة، سواء بسبب الأغراض التي تسعى إليها أو بسبب سلوك أعضائها على أن تختص بالبت في ذلك المحكمة الدستورية الاتحادية"، وهذا يعني أنه بالرغم من أن الدستور قد قرر حرية العقيدة للكافة ومن بينهم الموظف العام إلا أن الانتماء إلى مثل تلك الأحزاب يكون مبرراً للفصل.[5]

---

(1) عبدالله، عبدالغني بسيوني ، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص 309-314
(2) الشريف، عزيزة ، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص58
(3) عبدالبر، فاروق ، دور مجلس الدولة في حماية حريات الموظف العام، مرجع سابق، ص421
(4) عبدالعال، صبري جلبي، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص368
(5) الشريف، عزيزة الشريف، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص68.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية كأن يطلب من الموظف العام بشــكل صــريح قســم الولاء للدســتور والتحرر من أي توجهات شــيوعية، وفي ســنة 1939م صــدر قانون Hatch Act مانعاً الالتحاق بالوظائف العامة على كل من يثبت انتماؤه إلى حزب أو منظمة تعادي الشــكل الدســتوري للدولة الأمريكية، كما فرض عزل أي موظف اتحادي ينتمي إلى أي منظمة ســعت إلى قلب نظام الحكم.(1)

وأعلنت لجنة الخدمة المدنية سنة 1970م عن سياستها في التوظيف حيث قالت لن يكون من بين المرشحين اسم أي شخص عضو في الحزب الشيوعي أو العصبة الألمانية أو أي منظمة شيوعية أو نازية أخرى، كما ألفت ســنة 1946م لجنة تهدف لرســم ســياســة تحمي الدولة من الموظفين الذين يكون ولاؤهم محل ريبة، وســنة 1951 صــدر الأمر الرئاســي رقم 10241 بتاريخ 28 إبريل ســنة 1951م والذي بمقتضــاه أصــبح مبرر عزل الموظف وجود أســباب تدعو إلى مجرد الشــك في هذا الولاء. (2)

وفي إنجلترا: تقرر ألا يشـغل أحد الأفراد وظيفة ذات اختصـاصـات حيوية إذا ثبت أنه عضـو في الحزب الشـيوعي أو في منظمة فاشـية، أو له بأي منها علاقة تجعل ولائه محل شـك، مع تفويض رؤساء الأقسام والإدارات للقيام بالاستعلامات اللازمة لذلك، وسنة 1948م لجأت الحكومة البريطانية إلى إجراء تطهير المرافق العامة من العناصر الفاشية والشيوعية. (3)

وعلى ذلك يستطيع الموظف العام البريطاني أن ينضم إلى أي حزب سياسي، ما عدا ما سبق الإشارة له من أحزاب وذلك بصفة فردية، بشرط عدم قيام الموظف بدور فعال في نشاط الحزب، وكل دور فعال في فعاليات الحزب تكون لها تأثير على ممارسته للوظيفة، فإنها لا تتحقق إلا بناء على اتفاق يشارك فيه ممثلو الموظفين، وعلى ذلك إن انضمام الموظف البريطاني إلى حزب سياسي يعد انضماماً سلبياً لا فائدة منه لإجباره على الولاء للسلطة القائمة ومنعه من المشاركة الفعالة في أي نشاط حزبي، ولذلك لم تعرف الإدارة الإنجليزية حالة فصل موظف تتعلق بأسباب سياسية(4).

---

(1) الباب، ربيع فتحي (1987)، **دروس في الإدارة العام والعنصر البشري**، ص207 وما بعدها

(2) الشـريف، عزيزة، **مبدأ الحياد الوظيفي**، المرجع السـابق، ص70، 71 – الطماوي، سـليمان، **القضـاء الإداري، قضـاء التأديب**، مرجع سـابق، ص222،. قاسـم، جلال – طه، عبدالحليم(1972) ، **الملامح الرئيسـية لنظام الخدمة المدنية الفدرالية في الولايات المتحدة الامريكية** ، المنظمة العربية للعلوم الادارية، مركز البحوث الادارية، عدد فبراير، ص15

(3) محمد، علي عبد الفتاح ، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، مرجع سابق، ص179-180.

(4) الشريف، عزيزة، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص72.

أما في فرنســـا، فحق انضـــمام الموظف العام إلى أي من هذه الأحزاب أصـــبح حقاً مؤكداً، ويســتطيع بموجبه التعبير عن آرائه الســياســية من خلال المشــاركة الحزبية دون أن يؤثر ذلك على وضــعه الوظيفي فقد ســمح للموظف العام الفرنســي بالانضــمام إلى الأحزاب ولا يقيده في ذلك إلا أن يكون الحزب مشروعاً وهي التي تدين بالولاء للأمة ولا تعادي النظام الديمقراطي[1].

وحيث أكدت المادة 7 من القانون الصـــادر في 13 يوليو 1983م الخاص بنظام الموظفين الفرنسـيين على حق الموظف في التعبير عن رأيه من خلال الأحزاب وحريته في المشـاركة الحزبية، كذلك نصت المادة 18 من ذات القانون على منع أي إشارة في ملف الموظف لآرائه السياسية، وقد أكد مجلس الدولة الفرنســي بتاريخ 1954/10/1 على حرية انضــمام الموظف العام للأحزاب الســياســية، عندما قرر عدم تأثر مركز الموظف العام لمجرد انتمائه لحزب من الأحزاب المشروعة. [2]

ولقد حاولت الحكومة الفرنسية في أواخر سنة 1952م وأوائل سنة 1953م إدخال نظام الولاء للسلطة، وصرح بعض الوزراء بضرورة التضحية ببعض الحريات في سبيل تحقيق الحرية، غير أن هذه المحاولات لم يكتب لها النجاح نتيجة حملة الاحتجاجات الشـــعبية الواســـعة التي نظمتها النقابات والهيئات التي شـكلت لمقاومة هذا الفكر في مهده، ونجحت بالفعل في شـلّ هذا الفكر، ومن الانتقادات التي وجهت إليها "لو أنه ســـمح باعتداء واحد على هذا الحق فســـوف تليه اعتداءات أخرى، فتاريخ فرنســـا الحديث ونظام الدكتاتوريات يعلمان أنه حيث تبدأ أوجه القمع فإنها تتزايد وتتســـع، ولذلك فإنه يقال عن حظر الانتماء إلى حزب أو جماعة معينة سوف يهدد جميع الأحزاب والمنظمات، أي سـوف يهدد النظام الديمقراطي ذاته".[3]

وإذا كانت القاعدة العامة في فرنســـا هي حرية انضـــمام الموظفين العموميين إلى الأحزاب الســياســية، إلا أن هناك بعض طوائف الموظفين يمنع عليهم القانون الانتماء إلى الأحزاب الســياســية، منها شـــاغلي الوظائف ذات الطبيعة الســـياســـية كالمحافظين والســـفراء الذين يتطلب منهم ولاء تام للحكومة، وكرجال القضـــاء بموجب المرســـوم الصـــادر في 1958/12/22، وأعضـــاء مجلس الدولة

---

(1) مصطفى، عبدالمنعم فهمي ، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص181-185

(2) يراجع في ذلك الطماوي، سليمان ، **القضاء الإداري، قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص222. – الشريف، عزيزة الشـريف، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع ســابق، ص73 – عبدالقادر، الســيد عبد الحميد، **ممارســة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي**، مرجع سابق، ص274.

(3) الشريف، عزيزة ، مبدأ الحياد الوظيفي، مرجع سابق ، ص73.

بالمرسوم الصادر في 1963/7/30/ والعسكريين بالقانون رقم 72/673 الصادر 1972/7/23 ورجال البوليس بالمرسوم الصادر 1986/3/18[1].

في مصر، بعد إعلان دستور 1923، لا يوجد ما يمنع الموظف العام آنذاك من الانضمام للأحزاب السياسية الأثر الذي ترتب علية إقحام الوظيفة العامة في المعترك السياسي بالشكل الذي يؤثر عليها.[2]

في محاولة لإصلاح حال الوظيفة العامة في مصر وبغرض فصل الإدارة عن السياسية بإبعاد الأحزاب والاعتبارات السياسية والحزبية عن السيطرة على الحياة الإدارية، ومحاولة للنأي بالمرافق العامة عن التأثيرات السلبية عليها، إذا ما انتمى الموظفين إلى الأحزاب السياسية وتحيزوا لها وإلى المنتمين إليها على حساب المصلحة العامة، صدر القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن موظفي الدولة ناصاً في المادة 77 منه على أنه "لا يجوز للموظف أن ينتمي إلى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية، ويعتبر مستقيلا كل من رشح نفسه بصفة حزبية لعضوية البرلمان من تاريخ ترشيحه"، ولقد تأكد هذا الحرمان عملياً بعد قيام حركة 23 يوليو سنة 1952 بإلغاء الأحزاب السياسية بالمرسوم بقانون رقم 37 لسنة 1953 الصادر في 1953/1/18 وعلى ذلك فقد نص المادة (77) المذكورة قيمته. [3]

أنشأت حركة 23 يوليو سنة 1952 تنظيمات سياسية كبديل عن الأحزاب، بدأت بهيئة التحرير ثم الاتحاد القومي وانتهاء بالاتحاد الاشتراكي العربي، ولما كانت هذه التنظيمات صورة للنظام الحاكم، فقد شجعت الدولة موظفيها على الانتماء إلى هذه التنظيمات، على أساس أن هذه التنظيمات تؤدي إلى تحالف أطياف الشعب، ولا تقوم على التنافس المخل، وبناء على ذلك عندما صدر القانون رقم 46 لسنة 1964 في شأن العاملين المدنيين بالدولة لم يتضمن أي إشارة مماثلة لنص

([1]) عبدالعال، صبري جلبي ، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص371.
([2]) الشريف، عزيزة ، **مبدأ الحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص74 وما بعدها،- رزق، يونان لبيب (1977)، **الأحزاب المصرية قبل ثورة 1952**، منشورات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، مايو ، ص6 – عبدالبر، فاروق ، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، مرجع سابق، ص422، ص443
([3]) خليل، عثمان (1960)، **الوضع الدستوري للاتحاد القومي**، مجلة العلوم الإدارية، السنة الثانية، العدد 1يونية، ، ص16 – عبدالبر، فاروق ، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام** ،مرجع سابق، ص 423

المادة 77 من القانون رقم 210 لسـنة 1951، ومن بعدة القانون رقم 58 لسـنة 1971 الذي تبع ذات المسلك. [1]

وقد قيل تبريراً لذلك التشـجيع من قبل الدولة ، بالتالي ربط التنظيمات بالحكومة وسـياسـتها وبالنظام القائم وتوجهاته، أن الفصل بين السياسة والإدارة مطلوب في الدولة المتعددة الأحزاب، ففي الدولة ذات التنظيم السـياسـي الواحد ينبغي التعاون بينهما في أداء الخدمة العامة، وإحدى صـور هذا التعاون هي عضوية موظفي الدولة لهذا التنظيم.

وعاد المشرع المصري بالاعتراف بالأحزاب السياسية في نهاية عام 1976، وصدر في ظله قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسـنة 1978 وقانون الخدمة المدنية الجديد لسـنة 2015 ولم يتضـمنا نصـاً مماثلاً لنص المادة 77 من القانون رقم 210 لسـنة 1951، ومما يعني إطلاق حرية الموظف في الانتماء إلى الأحزاب السياسية.

ويلاحظ أن هذا الوضع مقصور على الموظفين العموميين التي لا تنظم شؤونهم قوانين خاصة فهناك من القوانين الخاصـة التي تحظر الانتماء إلى الأحزاب السياسـية، مثل: القانون رقم 232 لسنة 1959 في شـأن شـروط الخدمة والترقية لضـباط القوات المسـلحة، والقانون رقم 123 لسـنة 1981 بخدمة ضـباط الشرف وضـباط الصـف والجنود بالقوات المسلحة، وقانونا السلطة القضـائية ومجلس الدولة اللذان يحظران على القضاة ورجال مجلس الدولة الاشتغال بالعمل السياسي.

وفي الأردن، ينص الدستور الأردني في المادة (16) الفقرة(2) على أن "للأردنيين حق تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية، على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف الدستور".

وعرفت الأردن الأحزاب السـياسـية منذ تأسـيس الإمارة عام1921 وكانت تتشـكل الأحزاب آنذاك دون الاستناد لقانون معين حتى عام 1954 [2]، حيث يعتبر أول قانون للأحزاب السياسية القانون

([1]) الشـريف، عزيزة ، مبدأ الحياد الوظيفي، مرجع سـابق، ص84-85 - سـيف الدولة عصـمت(1977)، **الأحزاب السـياسـية ومشـكلة الديمقراطية في مصـر**، دار المسيرة، بيروت، ص10 وما بعدها – الخطيب، نعمان ، **الأحزاب السياسية ودورها في أنظمة الحكم المعاصرة**، ص527 وما بعدها – عبدالبر، فاروق ، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام** ،مرجع سابق ، ص424.

([2]) حول تاريخ الأحزاب الاردنية راجع ، **لإدارة الحكومية والديمقراطية في الأردن**(1995) ، (ط1) دراسـات معهد الإدارة العامة، عمان، ص134 – المصـالحة، محمد(1999). **التجربة السياسية الحزبية في الاردن** (دراسة تحليلية

رقم (3) لسنة 1954 [1] ثم جاء بعد ذلك القانون رقم (15) لسنة 1955[2] الذي عرف الحزب السياسي بأنه" أية هيئة مؤلفة من عشرة أشخاص فأكثر غرضها تنظيم وتوحيد مساعيها في المضمار السياسي وفقاً لأحكام هذا القانون"، والجدير بالذكر هنا أن الأحزاب الأردنية منعت من ممارسة عملها منذ عام 1957 حتى 1992 بموجب الأحكام العرفية [3] ثم تلا ذلك القانون رقم (32) لسنة 1992[4]، بعده جاء القانون رقم (19) لسنة (2007) [5]، وكان آخر هذه القوانين القانون رقم 16 لسنة 2012 [6] الذي عرف الحزب السياسي بأنه "يعتبر حزباً كل تنظيم سياسي مؤلف من جماعة من الأردنيين يؤسس وفقاً لأحكام الدستور وهذا القانون بقصد المشاركة في الحياة السياسية وتحقيق أهداف محددة تتعلق بالشؤون السياسية ولاقتصادية والاجتماعية ويعمل بوسائل مشروعة وسلمية."

وبمطالعة قوانين الأحزاب السياسية في الأردن سالفة البيان نجد أن القوانين 1954،1955 لم تتضمنا أي إشارة لحظر الموظف العام من الانتماءات الحزبية بما في ذلك العسكريين، أما القوانين1992، 2007، 2013 لم تحظر الموظف العام المدني باستثناء القضاة من الانتماء للأحزاب السياسية ولكنها حظرت العضوية على منتسبي القوات المسلحة والأجهزة الأمنية والدفاع المدني.[7]

والجدير بالذكر أن المادة (20) فقرة (أ) من قانون 2007 نصت على أنه "لا يجوز التعرض للمواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية بسبب انتمائه الحزبي "وهو عين ما أكدت عليه المادة (19) من قانون 2012 عندما نصت "لا يجوز التعرض لأي مواطن أو مساءلته أو محاسبته أو المساس بحقوقه الدستورية أو القانونية بسبب انتمائه الحزبي ويعاقب كل من يخالف ذلك."

أما بالنسبة لأنظمة الخدمة المدنية حيث كان القانون الصادر في 30 ديسمبر سنة 1926[8] هو أول قانون للخدمة المدنية في الأردن ثم صدر نظام موظفي المملكة الأردنية رقم 1 لسنة 1949 الذي

مقارنة بين تجربتي الخمسينات والتسعينات) (ط1) دار وائل، عمان، ص126. - مركز الأردن الجديد للدراسات ، **الأحزاب السياسية**، عمان، 1997، ص5

(1) منشور في الجريدة الرسمة رقم1166، 1954/1/17،ص51

(2) منشور في الجريدة الرسمة رقم1223، 1955/4/3، ص278

(3) الدبس، عصام علي (2011) ، **النظم السياسية** ، الكتاب السادس، (ط1) دار الثقافة، ص506-509

(4) منشور في الجريدة الرسمة رقم 3851، 1992/9/1، ص1670

(5) منشور في الجريدة الرسمة رقم4821، 2007/4/16، ص2234

(6) منشور في الجريدة الرسمة رقم 5161، 2012/6/7، ص2529.

(7) راجع في ذلك المادة 5 الفقرتين (ح-ط) من قانون 1992 والمادة 5 الفقرتين (7-8) من قانون2007، والمادة (6) فقرة(8) من قانون 2012

(8) ميخائيل جمعان (1971)، **تاريخ الإدارة في الأردن خلال السنوات الخمسين الماضية** ، مجلة العلوم الإدارية- س13، عدد 2 اغسطس ، ص18 وما بعدها.

منح الموظف بعضاً من الحرية، ونظراً لسيطرة النفوذ السياسي في مجالات الوظيفة العامة مما أدى إلى اضطراب الإدارة فقد استدعت الحكومة خبيراً في الإدارة العامة من هيئة الأمم المتحدة هو المستر بانكهيرست الذي وصى بإنشاء هيئة حيادية مستقلة تشرف على شؤون الموظفين تعرف بديوان الموظفين الذي صدر بالقانون رقم (11) لسنة 1959، وكان من بين أعماله قانون الخدمة المدنية رقم 48 لسنة 1963 الذي أعيدت صياغته عام 1965 وصدر بنظام سمى "نظام الخدمة المدنية". ونظراً لوجود ثغرات في قوانين الخدمة المدنية السارية كشفتها التطبيقات العملية صدر نظام الخدمة المدنية رقم 32 لسنة 1966[1].

الذي حضرت فيه المادة (82) الفقرة(ج) على الموظفين: أن ينتمي إلى أي حزب من الأحزاب السياسية أو أن يتشيع له أو أن يشترك في أية مظاهرات أو اضطرابات أو أي اجتماعات حزبية أو سياسية أو دعايات انتخابية وأن يعقد اجتماعات لانتقاد أعمال الحكومة أو أن يشترك بأية صورة من الصور في أي نشاط يهدف إلى تحقيق تلك الغايات.

واستمر الوضع كذلك حتى نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 حيث لم يحضر في هذا النظام الانتماء الحزبي وكل ما منعه القانون في المادة (44) فقرة (ج) "استغلال وظيفته لخدمة أي أهداف أو مصالح حزبية أو الاشتراك في مظاهرة أو إضراب أو اعتصام" وتكرر ذات المبدأ بعد ذلك في المادة (44) الفقرة (ج) من نظام 1998 والمادة (66) الفقرة (ج) من نظام 2002، والمادة (68) الفقرة (ج) من نظام 2013.

وبالنسبة لمحكمة العدل العليا وتطبيقاتها بهذا الشأن قضت "أن المستدعي يعمل لصالح الحزب الشيوعي وإن السلطات المختصة اشتبهت اشتباهاً معقولاً بأن له علاقة بتوزيع منشورات معادية قرب دائرة الإحصاءات العامة".[2]

وهناك رأي اعتبر مسلك المحكمة منتقد حيث اعتبرت الانتماء للأحزاب مخالفة مسلكية تستوجب العقاب[3] ومن جانبنا نرى أن ما قام به الموظف مخالفة مسلكية لواجباته الوظيفية وليس له

([1]) نشر بالجريدة الرسمية رقم 1911، 3 /1966/3.
([2]) حكم عدل عليا الأردنية،، 29 /3/ 1959، مجلة نقابة المحامين، 1959، ص85، وحكمها في 1959/4/4، مجلة نقابة المحامين، 1959، ص8.
([3]) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 118

علاقة بانتمائه الحزبي لا سيما في ذلك الوقت لا يوجد قانون يمنع من الانتماء الحزبي بقدر ما يتعلق الموضوع بمخالفة لمقتضيات الوظيفة العامة وواجب الحياد المفروض على الموظف.

أما بالنسبة للبحرين فتعتبر الأحزاب السياسية في البحرين- والتي يطلق عليها مسمى الجمعيات السياسية- حديثة النشأة من الناحية القانونية حيث تشكلت بعد عام 2005 بعد صدور قانون الجمعيات السياسية. وقبل ذلك هناك قوانين للجمعيات ذات النشاط غير السياسي والتي تكون أهدافها ثقافية[1].

وينص الدستور البحريني في المادة (27) على أن " حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام، ولا يجوز إجبار أحد على الأنظمة إلى أي جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها".

وتطبيقا لهذا النص جاء القانون رقم (26) لسنة 2005 بشأن الجمعيات السياسية الذي نص في مادته الأولى على أن "للمواطنين- رجالا ونساء - حق تكوين الجمعيات السياسية ولكل منهم الحق في الانضمام لأي منها وذلك طبقا لأحكام هذا القانون".

وعرفت المادة الثانية منه الجمعية السياسية بأنها" كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بصورة علنية بوسائل سياسية ديمقراطية مشروعة بقصد المشاركة في الحياة السياسية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للملكة البحرين ولا تعتبر جمعية سياسية كل جمعية أو جماعة تقوم على محض أغراض دينية أو علمية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو مهنية".

وحظرت المادة الخامسة من ذات القانون في الفقرة (5) من الانتماء للجمعيات السياسية منتسبي قوة دفاع البحرين أو الحرس الوطني أو أجهزة الأمن التابعة للدولة وألا يكون من رجال القضاء أو النيابة العامة أو من أعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي.

([1]) راجع بشأن ذلك المرسوم بقانون رقم 21 لسنة 1989 بشأن الجمعيات والاندية والمؤسسات الثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان السباب والمؤسسات الخاصة . وكان قبلة الاعلان الملغي رقم 5 لسنة 1959 بشان الجمعيات والنوادي بالبحرين.

ولم يتضــمن قانون الخدمة المدنية في البحريني لســنة 2010 ولا لائحته التنفيذية أي إشــارة لحرمان الموظف العام من الانتماء إلى الأحزاب السياسية. بما يعني السماح لهم بالانضمام للأحزاب السياسية دون قيود.

بهذا الفرع ننهي البحث في الصــورة الثانية من صــور حرية الرأي لدى الموظف العام للنتقل للصورة الثالثة والأخيرة في مجال بحثنا وذلك في المبحث التالي.

المبحث الثالث

حرية الآراء المهنية

تعتبر حرية إبداء الآراء المهنية من أهم الحريات لدى الموظف العام في إطار الواقع الوظيفي، وهي إما تمارس يومياً كجزء من المهام الوظيفية التي تتطلبها رعاية صالح العمل والبحث عن أفضل السبل لأدائه ورغبة في تطوير الذات والمؤسسة. وقد تمارس هذه الحرية بطريقة جماعية للدفاع عن مصالح الجماعة المهنية في مواجهة سلطات الدولة من خلال النشاط النقابي، وعلى ذلك سوف نتناول هذا المبحث في ثلاثة مطالب: الأول نخصصه لماهية حرية الآراء المهنية الجماعية والفردية ثم نفرد الثاني لموقف الأنظمة المختلفة من الحرية النقابية مع التركيز على التجربة الفرنسية ثم نبحث في الثالث موقف القانونين البحريني والأردني من الحرية النقابية للموظف العام، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

ما هية حرية الآراء المهنية الفردية والجماعية

ذكرنا أن الآراء المهنية ممكن أن تمارس بشكل فردي كجزء من متطلبات الوظيفة العامة ويمكن أن تمارس في نطاق الجماعة وفي هذا المطلب نبحث في ماهية كل منها تحديدا لمدلولها والأثر المترتب عليها في فرعين مستقلين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ماهية حرية الآراء المهنية الفردية

تعتبر حرية الموظف العام في إبداء رأيه المهني في نطاق الوظيفة العامة جزءاً أساسياً من الواجبات الوظيفية اليومية للموظف العام وتكاد تجمع الدراسات الإدارية الحديثة على أن حرية الموظف العام في إبداء رأيه من الضرورات الفنية المهنية[1] ولم يعد من المقبول انفراد الرئيس الإداري بالقرار دون الاعتداد بآراء مشاركيه من الموظفين الأقل في السلم الإداري[2] وترتبط قدرة الفرد في إبداء آرائه المهنية بعدة عوامل أهمها قدرة الرئيس الإدارية على التواصل مع المرؤوس في أطر نفسية ترتبط بالوظيفة ارتباطاً مباشراً وهذا ما يراه بعض الفقه مفصل التمييز بين أدارة

([1]) Eberhard Bohne, et (2014), **public administration and the modern srate**: Assessing Trends and Impact, palgrave Mucmillan, London, P212

([2]) William c. Johnson(2014), **public Administration**: parlners in public service, waveland press, P150

وأخرى[1] ومن العوامل أيضـــاً المؤثرة في هذا المجال مدى شـــعور الموظف العام بالأمان الوظيفي ومدى علمه بأن رأيه مؤثر ومحل تقدير ومجدي[2].

وينعكس هذا التواصل على الوظيفة والموظف في آن واحد فيحقق الاستقرار الوظيفي للوظيفة والموظف ويعزز من الإنتاجية وكفاءتها وينمي القدرات والمهارات الشـخصـية للموظف[3] ويقضـى على الصـــراعات داخل المنظمة[4] ويســـاهم في اتخاذ القرار الصـــحيح وفي الســـرعة الممكنة[5] ويعززالولاء الوظيفي لدى الموظف وشـــعوره بالأهمية والانتماء الوظيفي ليكون شـــريك فاعل في الإدارة وليس مجرد متلقي. [6]

ويجب أن يتيح الجهاز الإداري للموظفين فرصـــة تقديم آرائهم المهنية ســـواء عن طريق المقـابلات الفرديـة بين الرئيس والمرؤوس، أو عن طريق الاجتمـاعـات، أو عن طريق صـــناديق الاقتراحات، أو عن طريق اللجان الوظيفية، أو أي طريقة أخرى مناسبة.

وفي الحقيقة اهتمت الدراســـات الإدارية الحديثة بشـــأن حرية الموظفين في إبداء الرأي باعتبارها أحد مقومات نجاح العمل الإداري، الأمر الذي حدا بالقوانين الوظيفية لتبني بعض النصوص الداعمة لحرية الآراء المهنية الفردية .

كما تعمل النقابات بالدفاع عن حقوق ومصـالح الموظفين ورعاية شـؤونهم، بواسـطة ممثليها في اللجان الإدارية المتسـاوية الأعضـاء والتي تنشأ في كل الإدارات والأقسـام وتتكون من عدد متساو من الموظفين الذين يمثلون الإدارة، والموظفين الذين يمثلون كافة الموظفين بالانتخاب، وغالبا ما يتم اختيارهم من أعضـــاء النقابة كممثلين للموظفين حيث تلعب هذه اللجان التي تســاهم في حل مشـــاكل الموظفين. كما يبرز تمثيل النقابات الوظيفية بصـورة جلية في اللجان الفنية المتسـاوية الأعضـاء التي تشـكل بذات الطريقة مع فارق أن ممثلي الموظفين يختارهم الوزير المختص من بين ممثلي النقابات،

---

(1) شيحا، أبراهيم عبد العزيز شيحا(2004)، **أصول الإدارة العامة**، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، ص382.

(2) درويش، حمد ابراهيم (2008)، **مبادئ الإدارة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص98.

(3) عبدالله، عبد الغني بسيوني (2008)، **دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة**، الدار الجامعية، ص151.

(4) أحمد، فؤاد عبد المنعم (2006)، **مبادئ الإدارة العامة**، النظام الإدارية في الإسلام، دار شباب الجامعة، ص82.

(5) Priwan khenprom(2012)**, pricip以 of public Administration**, Green Kuhn publishing house, London,,p43

(6) Marcholzer and Richard w(2014), Schwester**, public Administration**, Routledge ,London and Newyuark, p56

ويكون اختصـــاص هذه اللجان إبداء الرأي في الوظيفة العامة ككل، أي المســـائل ذات الصــفة العامة، كتحسين ظروف العمل والنظر في القواعد العامة التي تتعلق بتعيين الموظفين وترقيتهم. [1]

وبجانب هذه اللجان يوجد المجلس الأعلى للوظيفة العامة على المســتوى المركزي الذي يعتبر الهيئة اســتشــارية للحكومة في كل ما يتعلق بالوظيفة العامة والموظفين العموميين. كما أنه يقوم بعمل هيئة تظلم اسـتئنافي فيما يتعلق بقرارات ترقية الموظفين ومسـاءلتهم التأديبية. و يرأسـه الوزير الأول أو نائبه وعضوية أربعة وعشرون عضو نصفهم يمثلون الإدارة ويعينون من قبل الحكومة، والنصف الآخر يتم اختيارهم بواســـطة الاتحادات والنقابات الوظيفية، بجانب مدير إدارة الوظيفة العامة ومدير إدارة الميزانية وعضـوان من مجلس الدولة، وثمان أعضـاء من الوزارات والمصـالح المختلفة المعنية بشئون الوظيفة العامة [2]

أما القانون المصـري فقد أنشـأ لجان تهتم بشـئون الموظفين والتي تشكل في كل وحدة على أن ينظم إليها أحد أعضاء اللجنة النقابية ويكون ممثلا لرأي الموظفين داخل تلك اللجنة[3]

وفي الأردن دأبت القوانين الوظيفية على أمر حســن يتمثل بتشــجيع الموظف بالنص القانوني على الشجاعة في إبداء الرأي المهني وهو ما يعتبر منهج متقدم وشجاع من المشرع الأردني، فقد نص الفصـــل الســـابع من نظام 1966 على واجبات الموظف وســـلوكه في المادة 81 منه بأنه يجب على الموظف:

أ- المشاركة في رسم السياسة العامة التي تشرف دائرته المختصة على تنفيذها كلما أمكن ذل.

ب-التمسك بالرأي الصـائب في تفسـير السـياسـة العامة لدائرته المختصـة وتطبيقها وتمثيل مصـالح الحكومة حسب أفضل ما يعرف.

وحث قانون الخدمة المدنية النافذ 2013 الموظف العام على إبداء الرأي واعتبر ذلك من الواجبات الملزمة له حيث تنص المادة 67 الفقرة (ز) والتي بينت واجبات الموظف العام "التحلي

([1]) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص35 – الزيات، طارق حسنين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 61

([2]) حشـيش، عبد الحميد ، **دراســات في الوظيفة العامة في النظام الفرنســي**، مرجع ســابق ،ص115 - عبدالعال، محمد حسـنين ، **الحريات الســياســية للموظف العام**، مرجع ســابق، ص78، - عبدالهادي، حمدي (1966)، **نظرية الكفاية في الوظيفة العامة**، (ط1) دار الفكر العربي، القاهرة، ص154 .

([3]) الزيات، طارق حسين ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص60 وما بعدها

بالصـــدق والشـــجاعة والشـــفافية في إبداء الرأي والإفصـــاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنة مع الحرص على التأكد من المعلومات وعج اغتيال الشخصية"

وألزمت المادة 69 الفقرة (ب) من ذات القانون الإدارة أن تضـــمن للموظف حرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بمهام عملة في الدائرة وفقا للتشريعات النافذة"

وبهذه النصوص يشكل القانون الأردني حصانة تشجيعية مهمة للموظف العام لإبداء رأيه بل ذهب إلى أبعد من ذلك باعتبار ذلك واجبا علية من واجبات الوظيفة العامة ولا شك مثل هذه النصوص تقلل من احتمالية تعسف المسؤول في رأيه والذي لا يقبل الرأي الآخر. إلا أن مسألة تمتع الموظف في حرية الرأي المهني الفردي في التشـريع الأردني لم تكن على المسـتوى المطلوب على غرار المشـرع الفرنسي لذا لزم أن تنظم هذه الحرية بشكل مكتمل من حيث آلياتها وضمانتها بشكل أدق وبما يكفل تمتع كافة الموظفين فعليا بهذا الحرية، وللأسف لم نجد نصوص شبيهة بهذه النصوص في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية حيث اغفلت جانب مهم يعتبر من صـــميم عمل الموظف وجزء من واجباته الرئيســـة حيث يجب على المشـــرع البحريني أن يقر هذا المبدأ على غرار المشـــرع الأردني ومن ثم ينظمه على غرار المشرع الفرنسي.

وفي هذا الصدد، وفر القضاء حماية لحرية الرأي المهنية حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في مصـــر " لا مســـئولية على الموظف العام الذي يشـــغل وظيفة فنية إن قام بعمل أو أدلى برأي في مسألة خلافية على قدر اجتهاده وما حصله من عن وخبرة، ولكن يسأل إذا كان سيئ النية أو إذا صدر عن جهل بين بالمبادئ المستقرة أو الأصول العلمية المسلم بها –إذا كان نص القانون واضحاً لا لبس فيه فلا اجتهاد مع صريح النص – إبداء الرأي أو الأخذ به مسألة خلافية تمثل أكثر من وجهة نظر لا يعد مخالفة تستوجب توقيع الجزاء عنها"[1].

وفي حكم آخر لها قالت "عدم جواز معاقبة الموظف تأديبياً، في حال اختلاف الرأي في المسائل الفنية التي تحتمل أكثر من رأي وتختلف فيها وجهات النظر ذلك أن الأمور الفنية قد تدق على ذوي الخبرة والتخصص إما لغموض النص الذي يحكمها أو لعدم وجود نص أصلا، أما إذا كان نص

([1]) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعنان رقم **6477** لسنة 42 ق ، **115** لسنة 43ق ، جلسة 2000/11/25، ص181

القانون الذي يقوم الموظف بتنفيذه واضحا وصريحا فإن القاعدة أنه لا اجتهاد مع صراحة النص ولا يعتبر خطأ الموظف في تطبيق القانون من حالات إبداء الري التي تمنع مساءلة الموظف تأديبيا"[1]

الفرع الثاني

ماهية حرية الآراء المهنية الجماعية (الحرية النقابية للموظف العام)

يعتبر حق الأفراد في تكوين النقابات في العصر الحديث من بين حقوق الإنسان، ومما لا ريب فيه أن السماح للأفراد أو الموظفين بتشكيل نقابات تمثل مصالحهم المهنية وتتولى الدفاع عنها ضمانة مهمة في مواجهة تصرفات الجهات الإدارية في الدولة ، التي من المحتمل أن تعصف بمصالحهم، وتعد النقابات وسيلة مشروعة قانونا وفعالة لها هدف قانوني محدد يتمثل في التعبير عن مصالح الأفراد الوظيفية أو المهنية والدفاع عنها في مواجهة سلطات الدولة، حيث يكون للنقابات تأثير على الدولة حال الدخول في حوار ومفاوضات أكثر من تلك التي تجريها الدولة مع آحاد الناس للتعبير عن المصالح الخاصة، لذا فإن المشرع عندما ينظم حق الأفراد والموظفين في تكوين النقابات يجب أن يراعي تحقيق التوازن المناسب بين المصلحة العامة للدولة والمجتمع من ناحية والمصالح الخاصة لأعضاء النقابات من ناحية أخرى. [2]

أن حق تكوين النقابات والانضمام لها يعتبر حقاً متفرعا من حق الأفراد في تكوين الجمعيات الذي يكفله النظام التقليدي لها ويعتبر ضمانة مهمة وأساسية من ضمانات الأفراد، للمطالبة بحقوقهم وتعتبر الحركة النقابية في العصر الحديث عاملاً مهما في تطوير المهن والنظام الاقتصادي في الدولة ككل[3]، لذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية أن تكوين الجمعيات حق أصيل كل المصريين وفقاً للدستور[4].

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم **4815** جلسة 2001/4/15، ص1419

(2) خفاجي، محمد عبد الوهاب (2008)، **الحماية النقابية لحقوق الإنسان**، منشور في كتاب حقوق الإنسان لنخبة من أساتذة وخبراء القانون، المكتب العربي الحديث الإسكندرية، ص312.

(3) العيلي، عبد الحكم جسن (1974)، **الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام**، دار الفكر العربي، القاهرة، ، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص136

(4) محكمة القضاء الإداري المصرية، القضية رقم **568** -3 ، 1952/6/30 1266/568/6.

ويقصد بحرية الجمعيات بشكل عام " حق الأفراد في تكوين جماعة معينة، لها أغراض محددة تسعى لتحقيقها، وحرية الجمعيات هي إحدى الحريات الجماعية، أي إنه لا يمكن ممارستها إلا من جانب عدد من الأفراد في آن واحد"[1].

ويرى البعض أن النقابة ما هي إلا جمعية من نوع خاص، يؤلفها أشخاص يمارسون مهنة معينة أو مهناً مرتبطة للدفاع عن مصالحهم بشكل دائم ومنظم[2].

وقد عرفت الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وكفالة الحق النقابي، الصادرة عن المؤتمر العام لهيئة العمل الدولية الذي عقد في سان فرانسيسكو في 17 يونيو 1940م في مادتها الثانية بأنها، حرية العمال وأصحاب الأعمال في تكوين النقابات التي يختارونها أو الانضمام إليها دون حاجة إلى إذن سابق، وذلك وفقاً للقواعد المعمول بها في هذه النقابات.

كما كفلت المادة الثالثة في فقرتها الثانية من ذات الاتفاقية هذا الحق بقولها:" يجب على السلطات العامة الامتناع عن أي تدخل من شأنه أن يحد من هذا الحق أو يعوق ممارسته القانونية"[3].

تعتبر الحرية النقابية إحدى الحريات العامة وهي إحدى الحريات الأساسية للعمال، وتعتبر الحرية النقابية مظهراً من مظاهر الحرية الفردية فيجوز للفرد بموجبها الانضمام إلى النقابة كما له عدم الانضمام إليها باعتبارها هيئة اختياريه لا يجبر أحد على الانضمام إليها أو البقاء فيها تغليبا للحرية الفردية على المصلحة النقابية، غير أن معظم الدول المعاصرة نظمت المهن الحرة تحقيقاً للصالح العام وأصبح الانضمام جبراً لجميع أفراد المهنة كما هو الحال بالنسبة لنقابات المحامين والأطباء والمهندسين والصيادلة والخبراء والمهندسين، وأصبح الانضمام إلى هذه النقابات شرطا

---

(1) عصفور، سعد (1951)، **حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر**، مجلة الحقوق، 1951، ع1، 2، ص99-158 - القباني، بكر (1962)، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات**، مجلة أدارة قضايا الحكومة، العدد الثاني، ص5-44.

(2) عبدالعال، صبري جلبي ، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص247، - القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري**، مرجع سابق،، ص11 – زكي، محمود جمال الدين (1983)، قانون العمل، القاهرة، الطبعة الثالثة، ، ص630، فقرة 305 – إسماعيل، محمد أحمد (1982)، **مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال** ، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة ، ص15- جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة الحق النقابي**، مرجع سابق، ص51.

(3) جعفر، محمد انس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص5، 6 - وقريب من هذا التعريف يراجع: تعريف البدوي، إسماعيل (1980)، **دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة**، ، دار الفكر العربي، القاهرة، ص204

لمزاولة المهنة بوصـــفها هيئت إجبارية، وبذلك انعدمت حرية الانضـــمام إليها كما انعدمت حرية الانسحاب منها .[1]

وقد تم الاعتراف بالحرية النقابية مبكراً، فقد أعترفت بها بريطانيا في عام 1871، وفي فرنسا في عام 1884، وفي ألمانيا 1919عام، أما في مصر، فإن الحركة النقابية الفعلية تعود إلى عام 1899، ثم تكون الاتحاد العام للنقابات في 1921، الذي كان يضـــم وقتها نحو ثلاثين نقابة، مع العلم أن الحرية النقابية لم تنظم بقانون إلا في عام 1942، حيث كانت الحماية قبل ذلك قضائية فالقضاء هو أول من اعترف بمشروعية تكوين النقابات [2].

وقد تم مصادرة حرية تكوين النقابات المهنية في عهود الاستبداد والحكم المطلق وكان السبب من وراء ذلك خوف السـلطات العامة من قيام النقابات بنشــاط معاد للنظم السـياسـية والاقتصــادية والاجتماعية السـائدة، ولذلك ظهرت النقابات في بادئ الأمر على شـكل جمعيات سـرية[3] فلاقت فكرة انضـمام الأفراد إلى تكوين نقابات تمثل مهنتهم وتهتم بمصــالحهم وترعى شـؤونهم معارضــة وتحريم في معظم بلدان العالم، ومرد ذلك إلى خشــية تلك الدول من أن يؤدي ذلك إلى مســاعدة الموظفين في الإخلال بواجب الطاعة نحو رؤســـائهم من ناحية، وإلى تعدد وتنوع الجهات التي يتلقى منها الموظف التوجيهات العامة من ناحية أخرى، مما سـينعكس سـلباً على سـير المرافق العامة في الدولة على نحو يخشى معه انتشار الفوضى والاضطراب [4].

وبتطور المجتمعات الحديثة في شـتى النواحي الاجتماعية والاقتصـادية والسـياسـية وبعد قيام الثورة الصـناعية وانتشــار الأفكار الديمقراطية التي أشـعرت أبناء المهن المختلفة بضـرورة التضــامن فيما بينهم بواســطة تكوين نقابات هدفها تحقيق مصـــالحهم المهنية[5]، حيث تبين أن نظرة الخوف من النقابات والانضـــمام إليها لم يكن له ما يبرره، وتبين أن تكوين نقابات تعبر عن إرادة الأفراد المهنية من خلال اختيار ممثليهم من شأنه أن يؤدي إلى وصـول صـوت ومشـاكل أعضـاء المهنة إلى الدولة

([1]) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصـــري**، مرجع سابق، ص12.

([2]) عبداللطيف، محمود، **الحريات العامة**، مرجع سـابق، ص313 – كشـاكش، كريم، **الحريات العامة**، مرجع سـابق، ص81 وما بعدها.

([3]) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصـــري**، مرجع سابق، ص11.

([4]) الطماوي، سليمان، **مبادئ علم الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص442 وما بعدها

([5]) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصـــري**، مرجع سابق، ص11

بسهولة وبالتالي تحقيق مطالبهم المشروعة، كما تلعب النقابات دورا مهما في نشر الوعي المهني بين الأعضاء المنتمين إلى نقابتهم والإحاطة بمشاكلها والعمل على تجنبها وتعتبر حافزا لهم على العمل وزيادة الإنتاج وجودته مما يسهم في حسن تسيير شئون المرافق العامة في الدولة، مع الأخذ في الاعتبار أن ينظم القانون إنشاء النقابات والانضمام إليها وتنظيم العمل فيها على النحو الذي يكفل التوازن بين حقوق أعضاء النقابات المختلفة ومصلحة المجتمع والدولة. [1]

وبناء على تغير نظرة المجتمعات الحديثة لفكرة التنظيم النقابي والتي فرضته الواقع العملي للنقابات والذي نشأ قبل التنظيم القانوني له، فقد انتشرت العديد من النقابات المهنية في كثير من بلدان العالم المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا وفرنسا، بل أصبح من المسلمات أن تقوم سلطات الدول المتقدمة بالاتصال بالنقابات لاستشارتها في بعض الأمور المتصلة بوظائفهم ومصالحهم[2].

ولقد حضيت الحرية النقابية بحماية دستورية خاصة ومستقلة تم عن الحماية الممنوحة لحرية تكوين الجمعيات بشكل عام، نذكر على سبيل المثال الدستور السويسري الحالي. والدستور المكسيكي (1971) ودستور فيمر (1919) ودستور الجمهورية الاتحادية لألمانيا الغربية (1949) ودستور البرازيل (1946) والدستور الإيطالي (1948) والدستور الفرنسي الصادر في 27 أكتوبر 1946 إذ نصت مقدمته على أنه يجوز لكل فرد أن يدافع عن حقوقه ومصالحه بالطريق النقابي وأن ينضم إلى النقابة التي يختارها. [3]

ولو نظرنا إلى الشريعة الإسلامية لوجدناها صالحة لكل مكان وزمان ولم تغفل عن أي مسألة ذات مصلحة للفرد والجماعة إلا وأقرتها وكفلت تنظيمها وتطبيقها، فقد أقرت الشريعة الإسلامية الحق النقابي، للجميع سواء كانوا موظفين أو غير موظفين ويظهر ذلك جليا في بيعة العقبة الثانية عندما خرج الناس لمبايعة النبي صلى الله عليه وسلم فقال له(اخرجوا إلي منكم اثني عشر نقيباً ليكونوا على قومهم بما فيهم، فأخرجوا له النقباء تسعة من الخزرج وثلاثة من الأوس) [4]

---

(1) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص47 وما بعدها.
(2) عبدالبر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام**، مرجع سابق ، ص373
(3) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري**، مرجع سابق، ص12
(4) ابن كثير: **البداية والنهاية**، مكتبة المعارف، بيروت 161/3 وما بعدها- أبو الفضل أحمد بن علي ابن حجر العسقلاني: **فتح الباري شرح صحيح البخاري**، دار المعرفة، بيروت 221/1379- ابن هشام، **السيرة النبوية**، تحقيق مصطفى السقا وآخرون، مطبعة الحلبي 1375هـ-1955م 444/2.

وكان النقيب يمثل طائفة أو فئة معينة، ويعد حلقة الوصل بين الإدارة العليا وبين الطائفة التي يمثلها، فيمثلها ويتكلم باسمها لدى الرسول (ص)، وهذا ما أشار إليه القرآن الكريم صراحة بقوله :" ولقد أخذ الله ميثاق بني إسرائيل وبعثنا منهم أثنى عشر نقيبا"[1]

ويهدف التنظيم النقابي بصفة عامة إلى حماية مصالح المهنة، وتحقيق الحقوق المشروعة لأعضاء النقابة وتحقيق أفضل الظروف لبيئة العمل، ويمكن إيجاز أهمية النقابات في النقاط التالية[2]:

1. يعتبر التنظيم النقابي ضمانة رئيسية في حماية الموظفين من شطط الإدارة وانتهاك حقوقهم ومصالحهم المهنية، وذلك لأن التنظيم النقابي يستطيع حماية هذه الحقوق والمصالح بإمكانيات عالية لا تتوافر غالباً للصفة الفردية إذا تولى الموظف الدفاع عن مصالحة بمفرده. [3]
2. يعد التنظيم النقابي خير تمثيل منظم لمصالح الموظفين أمام جميع السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية، والسعي المنظم لدى هذه السلطات لتمثيل شئون الوظيفة العامة، والمطالبة بتحسين الأوضاع الوظيفة والحصول على مزايا متعددة وضمانات أكثر. [4]
3. يعمل التنظيم النقابي على رفع الكفاية الفكرية والإنتاجية والفنية في مجال الوظيفة العامة، عن طريق الإدارات التثقيفية، والمشاركة في مناقشة خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. [5]
4. التنظيم النقابي يؤدي إلى توفير الوقت والجهد بالنسبة للموظفين والإدارة وذلك عن طريق العمليات التنسيقية بين طلبات الموظفين واستبعاد ما تشابه منها وما ليس لهم الحق في المطالبه به، وتدعيم ذلك بالحجج والأسانيد التي تؤيد مطالبهم، ثم يعرض الأمر على الإدارة المعنية لمناقشة الطلبات، الأمر الذي يؤدي إلى سرعة الفصل فيها. [6]
5. يساهم التنظيم النقابي بتقليل فرصة اللجوء إلى القضاء، وتلطيف الجو بين الإدارة وموظفيها، وذلك لأن الموظف بشكل منفرد يصعب إقناعه بعدم أحقيته في ما يطلب، حتى ولو كان الموظف في موقف غير قانوني، لأنة في النهاية لا تهمه المصلحة العامة بل مصلحته الخاصة، لكن الأمر

---

(1) سورة المائدة: الآية رقم 12
(2) عبدالعال، صبري جلبي، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص250-251
(3) الدماصي، محمد السيد، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، مرجع سابق، ص81.
(4) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة الحق النقابي**، مرجع سابق، ص25، 26.
(5) عبدالعال، محمد حسنين ، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص49.
(6) حسانين، محمد فتحي محمد، **الحماية الدستورية للموظف العام**، ص554

يختلف في حال تمثيل الموظف لدى الإدارة حيث إن الممثل يكون أكثر قابلية للاقتناع إذا قدمت الإدارة ما يفيد سلامة موقفها. [1]

وتقول المحكمة الدستورية العليا بشأن النقابات: في الدعوى رقم 15/6 ق بجلسة 1995/4/15 إلى" أن البين من دستور منظمة العمل الدولية أن مبدأ الحرية النقابية يعتبر لازما لتحسين أوضاع العمال، وضمان الاستقرار والسلام الاجتماعي كذلك تعامل حرية التعبير والحرية النقابية، باعتبارهما مفترضين لازمين لاطراد التقدم وفي هذا الإطار اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في دورته الحادية والثلاثين، الاتفاقية رقم 87 في شأن الحرية النقابية، النافذة أحكامها اعتبارا من 4 يوليو سنة 1950، والتي تخول العمال- دون تمييز من أي نوع – الحق في تكوين منظماتهم التي يختارونها بغير أذن سابق".

وذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 15/6 بجلسة 1995/4/15 إلى أن: "تكوين التنظيم النقابي لابد أن يكون تصرفاً إرادياً حراً، لا تهيمن عليه السلطة العامة، بل يستقل عنها ليظل بعيدا عن سيطرتها ومن ثم تتمخض الحرية النقابية عن قاعدة أولية في التنظيم النقابي، تمنحها بعض الدول قيمة دستورية في ذاتها، لتكفل بمقتضاها حق كل عامل في الانضمام إلى المنظمة النقابية التي يطمئن إليها وفي انتقاء واحدة أو أكثر من بينها –عند تعددها- ليكون عضوا فيها".

وتحظى الحرية النقابية بحماية دولية واسعة حيث نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العمومية للأمم المتحدة في 10 ديسمبر 1948 في المادة 23 منه على أن (لكل شخص الحق في أن ينشئ مع الآخرين نقابات أو ينضم إلى النقابات حماية لمصالحه).

وقد اعتبرت منظم العمل الدولية مبدأ الحرية النقابية من مبادئها السامية وركيزة لنشاطها وكان واضحا حرص منظمة العمل الدولية على تأكيد مبدأ الحرية النقابية، في دستور المنظمة منذ عام 1919 واعتبارها هدفا من أهدافها السامية، و كانت أول اتفاقية تصدر عن المنظمة في هذا الشأن. الاتفاقية رقم 11 لعام 1921 حول حق العمال الزراعيين في التجمع والتكتل وتعد هذه الاتفاقية أول اتفاقية تصدر عن المنظمة تقر المساواة في المعاملة بين العمال الزراعيين وبين عمال الصناعة في مجال الحرية النقابية ، حيث بينت أن كل دولة صدقت على هذه الاتفاقية وعضو بمنظمة العمل الدولية

([1]) الدماصي، محمد السيد ، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، مرجع سابق، ص81

، تتعهد بأن تكفل لكل من يعمل في مجال الزراعة نفس الحقوق الخاصـــة بالتجمع والتكتل المكفولة لعمال الصناعة وان تلغي أي تشريعات أخرى تقيد مثل هذه الحقوق بالنسبة لعمال الزراعة. (1)

وبعد ذلك قام المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية إلى اعتماد عدة اتفاقيات بشـــأن الحرية النقابية، كان أولها، الاتفاقية رقم 84 لعام 1947 بشـأن الحرية النقابية لدى عمال الأقاليم التي لا تتمتع بالسيادة وتنص على حق التجمع لأصحاب العمل والعمال بغرض تحقيق الأهداف التي لا تتعارض مع القانون، واتخاذ الإجراءات اللازمة لممارسـة الحق في المفاوضـة الجماعية، بشـأن وضـع تشـريعات العمل وتنفيذها وإجراءات بحث منازعات العمل بسهولة دون تعقيد(2).

وسعيا حول اتفاقية بشـأن الحرية النقابية تكون شـاملة، ناقش المجلس الاقتصـادي والاجتماعي للأمم المتحدة مذكرتين الأولى صـــادرة عن الاتحاد العالمي للنقابات والأخرى صـــادرة عن الاتحاد الأمريكي للعمال(3)، بخصــوص ضــمانات ممارســة الحق النقابي وتطوره، وقد أدرجت المذكرتين و مناقشـاتها في جدول أعمال مؤتمر العمل الدولي لعام 1947، وقد حدد المؤتمر المبادئ الأسـاسـية التي يجب النص عليها في أي مشـــروع اتفاقية ينظم الحرية النقابية، وقد تبنت هذه المبادئ كل من الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصـــادي والاجتماعي والتي أخذت شـكل اتفاقية(4)، صــدرت عن المؤتمر العامة لمنظمة العمل الدولية تحت مســـمى **"اتفاقية الحرية النقابية وكفالة حق التنظيم النقابي"** رقم 87 لعام 1948 (5)

وذهبت اتفـاقيـة الحريـة النقـابيـة رقم 87 لســـنـة 1948 في مـادتهـا الثـانيـة إلى أن " للعمـال ولأصـــحاب الأعمال الحق ودون أي تمييز و دون ترخيص ســـابق في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، بشرط الالتزام بلوائح هذه المنظمات، كما تنص في مادتها الثالثة على أن تمتنع الســلطات العامة عن ما يقيد هذا الحق أو أن يحول دون ممارســته، وتنص في المادة الثامنة على ضرورة امتناع القوانين الداخلية عن أي مساس بالضمانات الواردة بالاتفاقية وفي مادتها التاسعة عهدت إلى القوانين المحلية تحديد مدى سـريان الضـمانات الواردة في الاتفاقية على القوات المسـلحة

---

(1)راجع حول هذه الاتفاقية: منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 11، المؤتمر العام، 1921، المادة 1 – الديبي، عبدالعال (2013)، **الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية**، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط1 ،ص 358

(2) الديبي، عبدالعال، **الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية**، مرجع سابق، ص 360

(3) Arthur A. Sloane, Fred Witney(2004**), Labor Relations**, Preason education, Inc, Upper Saddle River, New jersey. P27

(4) التلاوي، عدنان خليل ، **القانون الدولي للعمل**، دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، مرجع سابق، ص267.

(5) صدقت عليها كل من فرنسا ومصر ولم تصدق عليها البحرين والاردن.

والشـــرطة، بالرغم أن هذه الاتفاقية حددت معالم حرية تكوين النقابات إلا أنها لم تشـــر بنصـــوص صـــريحة إلى الموظفين العموميين وحقهم في الحرية النقابية، ما عدا نص المادة التاســعة والذي يبين مدى سـريان الضـمانات الواردة بالاتفاقية على رجال الجيش والشـرطة وذلك في الوقت الذي تحارب فيه تجمعات الموظفين العموميين في فرنسـا والحكومات القائمة في سـبيل الوصـول إلى الاعتراف بها كنقابات شرعية. (1)

وعلى ذات المنوال جاءت أحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 98 في 1949/7/1(2) فقررت في مادتها الأولى أن توفر للعمال حماية كافية من أية أعمال تمييزية على صــعيد اســتخدامهم تستهدف المساس بحريتهم النقابية، وفي مادتها الخامسة أسندت إلى القوانين المحلية تحديد مدى انطباق الضمانات الواردة بالاتفاقية على القوات المسلحة والشرطة. أما في مادتها السادسة فقد نصت بصراحة على أن الاتفاقية لا تتناول وضــع موظفي الخدمة العامة والعاملين في إدارة الدولة على أن لا يفســر ذلك على وجه يسئ لحقوقهم.

والملاحظ على الاتفاقيتين الســابقتين أنها لم تتناول وضـع الموظفين العموميين وحقهم النقابي وذلك يعكس عدم رغبة الدول في تطبيق هاتين الاتفاقيتين على الموظفين العموميين، بل أكثر من ذلك فإن نصــوص المواد التاســعة من الاتفاقية رقم 87، والخامســة والســادســة من الاتفاقية رقم 98 هي نصـــــوص وقائية واحترازية لمواجهة أي مطالبة محتملة للموظفين العموميين بتطبيق أحكام هاتين الاتفاقيتين في مجال الوظيفة العامة. (3)

ويرى البعض أن إغفال منظمـة العمـل الـدوليـة وضــــع معـايير دوليـة تتعلق بـالموظفين العموميين، راجع إلى الاتجاه العام آنذاك الذي يقتضـــي أن أحكام عمل الموظفين العموميين ينظمها القانون العام، الأمر الذي يعني أن تطبيق أي معيار وكفالة سريانه مرتبط بصـدور قواعد قانونية تحدد فئات العمال الذين يسـري علهم هذا المعيار، ومن ثم فإذا كانت التشـريعات الوطنية تضـمن في أغلب دول العالم حق التنظيم النقابي للعاملين بالقطاع الخاص، فإن هذه التشريعات ذاتها تستثني العاملين في الخدمة العامة من ممارسة هذا الحق. (4)

(1) صدقت عليها كل من فرنسا ومصر
(2) صدقت عليها جمهورية مصر العربية وفرنسا والم تصدق عليها البحرين وصدقت عليها الاردن في 1963/6/16 ونشرت في الجريدة الرسمية العدد 1692
(3) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 63
(4) الديبي، عبدالعال، **الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية**، مرجع سابق، ص373

ولم توفر منظمة العمل جهد في سبيل حصـول الموظف على حقوقه النقابية ففي مؤتمر العمل الدولي الذي عقد عام 1978/1977، أعطى أهمية خاصة لتمتع الموظفين بالحق النقابي بسبب تجاوز نســبتهم 20% من مجموع القوى العاملة في أغلب الدول، كما أكد المؤتمر على ضــرورة الأخذ بالمفهوم الواسـع للموظف العام المتمتع بالحق النقابي، واعتبر المؤتمر في حكم الموظف كل شـخص يعمل لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام سواء إقليمي أو مرفقي. [1] والتي أكدت شمولية سريان المبدأ الذي أرســته الاتفاقية رقم 87 والخاص بالحرية النقابية[2]، بما يعني أن هذا الحق مكفول للموظفين العموميين، مع التحفظ الخاص بالنسبة للشرطة والقوات المسلحة[3].

وسـعيا من المنظمة وراء صـياغة وثيقة دولية تكفل للموظفين العموميين الحق النقابي بشـكل أكبر، فقد اعتمد المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 151 لعام 1978[4] بشــأن علاقات العمل في الخدمة العامة[5]، وكذلك التوصــية رقم 159 لعام 1978، من أجل إتباع الدول حماية العاملين في القطاع العام حتى يتمكنوا من الدفاع عن مصــالحهم على غرار قرنائهم بالقطاع الخاص، وتسـري هذه الاتفاقية على جميع الأشـخاص الموظفين من قبل السلطات العامة في حالة عدم سـريان أحكام اتفاقيات دولية تمنح حماية أكبر وتكفل الاتفاقية حماية حق التنظيم في مواجهة كافة أشــكال التمييز التي تمس الحرية النقابية في موضـــوع الوظيفة وكذا في مواجهة الأعمال التي تهدف إلى حرمـان الانتمـاء لتنظيم للموظفين العموميين، أو انتهـاك حقوق الموظف كفصــلـه من الوظيفـة أو الإضــرار به بأية طريقة أخرى نتيجة انتســابه أو مشــاركته في الأنشــطة الاعتيادية لتنظيم معين للموظفين العموميين[6].

وتكفل الاتفاقية بشــكل صــريح الاســتقلال التام لمنظمات الموظفين العموميين في مواجهة الســلطات العامة، وتوفير الحماية اللازمة اتجاه أي تدخل للســلطات العامة في تكوين وإدارة هذه المنظمات[7]، ويعتبر تدخلا من جانب الســلطة العامة، الإجراءات التي تهدف إلى تشــجيع إنشــاء منظمات للموظفين العموميين تخضـع للإدارة من قبل السـلطة العامة أو مسـاندة منظمات معينة على

---

(1) جعفر، محمد أنس قاسم ، **الموظف العام وممارسة الحق النقابي**، مرجع سابق، ص52
(2) منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 87 الخاصة بالحرية النقابية وكفالة حق التنظيم النقابي، مرجع سابق، المادة2.
(3) المرجع السابق، المادة 9 فقرة1.
(4) وقعت عليها فرنسا 1978/6/7، ولم توقع عليها مصر ولم تصدق البحرين ولا الاردن.
(5) راجع منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 151 بشــأن علاقات العمل في الخدمة العامة، المؤتمر العام، جنيف 1978.
(6) المرجع السابق، المادة4.
(7) المرجع السابق، المادة 5.

حساب أخرى بالوسائل المالية أو غيرها بهدف إخضاعها لرقابة السلطة، وحددت الاتفاقية آلية تسوية الخلافات التي تنشأ بمناسبة تحديد شروط الاستخدام وهي المفاوضة بين الأطراف أو الوساطة أوالتوفيق أوالتحكيم(1).

هذا وقد أدت التوصية رقم 159 بشأن المبادئ التي تضمنتها الاتفاقية 151 بشأن الحق في التنظيم والمفاوضة الجماعية للموظفين العموميين، إلى اعتماد المؤتمر العام الاتفاقية رقم 154 لعام 1981 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية(2)،لخلق معايير تكفل حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، وكذلك التوصية 163 لذات العام حول ذات الموضوع، وقد أكدت الوثيقتان على وجوب اتخاذ التدابير المناسبة للظروف الوطنية من أجل تشجيع وإتاحة الفرصة أمام المفاوضة الجماعية وتؤكد الاتفاقية على أنها تسري على جميع فروع النشاط الاقتصادي مع إمكانية استثناء القوات المسلحة(3).

المطلب الثاني

موقف الأنظمة المختلفة من ممارسة الموظف العام للعمل النقابي

تباينت الأنظمة المختلفة في موقفها من ممارسة الموظف العام للعمل النقابي، فانقسمت إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية، الأول يمنع الموظف من ممارسة هذا الحق، والثاني يمنح هذا الحق للموظف العام، والثالث يتخذ موقفاً وسطاً بين الاتجاهين السابقين بأن منح هذا الحق لبعض الموظفين دون البعض الآخر، وسوف نتناول هذه الاتجاهات تباعا على النحو التالي.

الفرع الأول

الاتجاه الذي يمنع إنشاء النقابات الوظيفيه

يذهب مؤيدو هذا الاتجاه إلى عدم الاعتراف للموظف العام بممارسة الحق النقابي مستندين إلى مجموعة من المبررات، نذكرها على النحو الآتي(4):

---

(1) المرجع السابق، المادة 8.

(2) راجع تفاصيل هذه الاتفاقية، منظمة العمل الدولية، الاتفاقية رقم 154 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية، المؤتمر العام، جنيف، 1981.

(3) المرجع السابق، المادة1، راجع كذلك المواد 5، 6، 8، بشأن أهداف التدابير التي تتخذ لتشجيع المفاوضة الجماعية.

(4) يراجع في هذه الحجج عبدالعال، صبري جلبي ، ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية، مرجع سابق، ص255-257 - القباني، محمد بكر، **الموظف العام وحريته في تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري**، مرجع سابق، صفحات13، 24، 25، 42، 43 - جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص10 – الزيات، طارق ، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص71.

1- خوف السلطات العامة من قيام النقابات بنشاط معاد للنظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة.

2- خشية تلك الدول من أن يؤدي ذلك إلى مساعدة الموظفين في الإخلال بواجب الطاعة نحو رؤسائهم من ناحية، وإلى تعدد وتنوع الجهات التي يتلقى منها الموظف التوجهات العامة من ناحية أخرى، حيث أن تكوين نقابات وظيفية يؤدي إلى المساس بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية حيث سيخضع الموظف لتعليمات نقابته بدلاً من الخضوع لتعليمات رئيسه الإداري، أو على الأقل سيتوقف عن تنفيذ التعليمات، خاصة إذا كانت متعارضة مع تعليمات نقابته. وهو ما يعارض فكرة الوظيفة العامة التي تقوم على مبدأ التدرج الهرمي والتي تفرض تبعية الموظف الأدنى درجة في السلم الوظيفي لمن هم أعلى منهم درجة أمراً وإشرافاً وتوجيهاً.

3- الدولة نفسها تتكفل برعاية مصالح وشؤون موظفيها أثناء وبعد الخدمة فلا حاجة للموظف العام في التنظيمات النقابية للدفاع عن مصالحه المهنية.

4- أن تجمعات الموظفين والاحتكام إلى آرائهم وفرض سيطرتهم يؤدي إلى المساس بسيادة الدولة التي من المفروض لا يعلوها سيادة أخرى.

5- المساس بمبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد؛ لأن السماح بتكوين نقابات للموظفين يتبعه مسالة اخطر واكبر وهي ممارسة الإضراب، الذي يمكن أن يشل سير المرافق العامة.

6- إن السماح بتكوين نقابات للوظائف العامة يؤدي إلى المساس بهيبة الدولة في حال تضامن الموظفين وعمال القطاع الخاص في مواجهة الإدارة أو الدولة.

7- إن مبررات نشأه النقابة التي نشأت من اجلها في مجال القانون الخاص غير موجودة في مجال القانون العام فنقابات العمال نشأت في ظل العلاقة التعاقدية القائمة على رضا الطرفين وللدفاع عن المصالح العمالية في مواجهة أصحاب رؤوس الأموال بسبب ظروف تاريخية أثبتت اضطهاد العمال، أما الموظف العام فهو يوجد في مركز تنظيمي لائحي تحكمه القوانين واللوائح وتوفر له الحماية والرعاية والتي لا يجوز مخالفتها او الاتفاق على ما يخالفها ، وإلا عد الاتفاق باطلاً بطلاناً مطلقاً، وهذا بلا شك يختلف اختلافاً جوهريا عن العلاقة التعاقدية التي تحكم العامل برب العمل وعلى ذلك فإن الموظف العام والدولة يكونان في موقف واحد لشدة الارتباط بينهما، لذلك نجد الموظف العام يلتزم بالحفاظ على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وهو ما تهدف إلية الإدارة.

الفرع الثاني

الرأي المؤيد لإنشاء النقابات الوظيفية

بتطور المجتمعات الحديثة في شتى النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية و بعد قيام الثورة الصناعية وانتشار الأفكار الديمقراطية التي أشعرت أبناء المهن المختلفة بضرورة التضامن فيما بينهم بواسطة تكوين نقابات هدفها تحقيق مصالحهم المهنية[1]، تبين أن نظرة الخوف من النقابات والانضمام إليها لم يكن له ما يبرره، في ظل قانون ينظم إنشاء النقابات والانضمام إليها وتنظيم العمل فيها على النحو الذي يكفل التوازن بين حقوق أعضاء النقابات المختلفة ومصلحة المجتمع والدولة[2].

وبناء على تغير نظرة المجتمعات الحديثة لفكرة التنظيم النقابي والتي فرضها الواقع العملي للنقابات والذي نشأ قبل التنظيم القانوني له، فقد انتشرت العديد من النقابات المهنية في كثير من بلدان العالم المتقدمة [3].

ويرى أنصار هذا الاتجاه- بحق- أن النقابات الوظيفية ضرورة لا يمكن تجاوزها فهي وسيلة رئيسية يعبر من خلالها الموظفون عن آرائهم ويدافعون عن مصالحهم وحقوقهم بشكل شرعي وعلني[4].

وقد استند أنصار هذا الاتجاه في تدعيم موقفهم إلى مجموعة من الحجج نبينها على النحو التالي:يحقق التنظيم النقابي فوائد عديدة رددها الفقه كثيرا تتمثل في أنها ضمانة رئيسية في حماية الموظفين من شطط الإدارة وانتهاك حقوقهم ومصالحهم المهنية، ويعد التنظيم النقابي خير تمثيل منظم لمصالح الموظفين أمام جميع السلطات العامة، بما في ذلك السلطة التشريعية ويعمل التنظيم النقابي على رفع الكفاية الفكرية والإنتاجية والفنية في مجال الوظيفة العامة ويؤدي التنظيم النقابي إلى توفير الوقت والجهد بالنسبة للموظفين والإدارة ويساهم التنظيم النقابي على تقليل فرصة اللجوء إلى القضاء، وتلطيف الجو بين الإدارة وموظفيها.

1. استند مؤيدو هذا التوجه إلى المواثيق الدولية التي منحت جميع الأفراد بصفة عامة حق تكوين نقابات، كالمادة 23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و الاتفاقية رقم 87 التي أصدرها المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية في 17 يونيو 1948م والاتفاقية رقم 151 التي أقرها مؤتمر

---

(1) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية في القانون المقارن والمصري**، مرجع سابق، ص11

(2) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص47 وما بعدها.

(3) عبدالبر، فاروق ، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حريات الموظف العام** ، مرجع سابق ، ص373

(4) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي، مرجع سابق**، ص، 14.

العمل الدولي في دور انعقاده الرابع والستين في يونيو 1978م بشأن الحرية النقابية في مجال الوظيفة العامة والتي سبق الإشارة لها [1].

2. لا يجوز التذرع بأن النقابات ما وجدت إلا للدفاع عن حقوق العامل في القطاع الخاص في مواجهة رؤوس الأموال باعتباره لا يتمتع بذات الرعاية التي يتمتع بها موظف في الدولة ، حيث إن وضع العامل في مجال القطاع الخاص ووضع الموظف في مجال الوظيفة العامة متقارب إلى حد كبير، فكل منهما يستند إلى فكرة العمل مقابل الأجر، وأصبحت الدولة مؤخرا تولي اهتمام بعمال القطاع الخاص، وقاربت بينهم وبين موظفي الدولة في الحقوق والواجبات كمسائل لأجور والعلاوات والإجازات. [2]

3. إن تفعيل مبادئ الإدارة الحديثة التي تنهض على المشاركة في تنظيم سير المرافق والمساهمة في صنع القرار من جانب الموظفين، تقتضي تنظيم شرعي معين يعزز هذه المبادئ، ولا يتم ذلك إلا من خلال النقابات. فضلا عن أن الحق النقابي سيولد الشعور بالمسئولية لدى الموظفين، نتيجة مساهمتهم في صنع القرار داخل المرفق، كما يؤدي الاعتراف بالحق النقابي للموظف العام وتحسين طرق العمل، نظراً للتواصل الدائم لممثلي النقابات بالقيادة الإدارية العليا لحل مشاكل الموظفين، كذلك إن الاعتراف بالحق النقابي للموظف العام يقضي على التعقيد والبيروقراطية في الإدارات والمصالح الحكومية[3].

4. النقابات الوظيفية ظاهرة اجتماعية وسياسية تشبع حاجات الموظفين، وتمتص نزعتهم في المشاركة في صنع القرار،كذلك تعد النقابات مكانا لتكوين وتأهيل الموظف سياسياً واقتصادياً واجتماعيا، وتزيد من إحساسه وشعوره بالمسئولية[4]

5. الربط بين الإضراب وبين النقابات الوظيفية قول غير سليم، فيجب التفرقة بين حق الموظفين في تكوين نقابات تحمي مصالحهم، وبين ممارسة الموظف وسائل الضغط على الإدارة كالإضراب بهدف تحقيق أحد مطالبهم، فالإضراب يمكن أن يتحقق دون وجود نقابات، فمن غير السديد منع الموظفين من تكوين نقابات لمجرد الخشية من ممارستها للإضراب، وفي أسوء الحالات يمكن أن يسمح بتكوين نقابات مع تحريم الإضراب أو تنظيمه بطريقة تحمي المرافق

([1]) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص159.
([2]) الدماصي، محمد السيد، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، مرجع سابق، ص83-84.
([3]) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص22، 23 – النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص11
([4]) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق ، ص24.

العامة من التعطل غير أن النقابات الوظيفية يمكن أن تكون لها دور بارز في منع حدوث أي إضراب يشل حركة المرفق العام، وذلك بواسطة تدخل النقابة كتنظيم شرعي في حل المشكلة التي تنشأ بين الموظفين وبين الإدارة عن طريق المفاوضات [1].

6. إن القول بإنشاء نقابات وظيفية قد يؤدي إلى المساس بمبدأ السلطة الرئاسية وقراراتها قول غير سديد، فالسلطة الرئاسية لا تمس بالحق النقابي للموظف العام فكل ما هنالك أن هذه القرارات تتأثر في المسائل التي يلزم مشاركة الموظفين فيها، وبالتالي كل ما يحدث للسلطة أنها تتغير في مضمونها وفحواها حيث لم تعد سلطة مطلقة ومستأثرة باتخاذ القرارات، بل أصبحت هذه القرارات تتم بمشاركة بين الرؤساء الإداريين وبين ممثلي النقابات في المسائل التي تمس مصالح الوظيفة. [2].

7. لا يجوز أن يتخذ من العلاقة التنظيمية أو اللائحية للموظف العام بالدولة ذريعة لمنع الحق النقابي للموظف العام، فمن المفترض أن تقوي هذه العلاقة الرابطة بين الموظف والدولة، وتساند فكرة التنظيم النقابي لا سيما أن الموظف هو ساعد الإدارة في التخطيط لسياستها ووضعها موضع التطبيق، وهو ما يستتبع مشاركته في صنع القرارات ، وفي مراقبة الجهاز الإداري الذي ينتمي له، والنقابات تسهل هذا الدور وتدعمه [3].

وقد تبنت هذا الاتجاه، واعترفت بالحق النقابي للموظف العام أغلب دول العالم، من بينها فرنسا، انجلترا، سويسرا، ألمانيا الاتحادية، غانا، غينينا، أيسلندا، لكسمبورج، ماليزيا، مالي، زامبيا، باكستان، الجزائر، المغرب، استراليا، بلغاريا، يوغوسلافيا السابقة، كوستاريكا، كوبا، الأرجنتين، كولومبيا، الدنمارك، فنلندا سيلان، تشاد، ومصر بعد تعديل المادة 19 من قانون النقابات رقم 35 لسنة 1976م بالقانون 12 لسنة 1995م[4].

الفرع الثالث

الرأي الذي يسمح بتكوين نقابات لبعض الموظفين دون البعض الآخر

يفرق هذا الرأي بين شاغلي الوظائف العليا المتصلة أعمالهم بالتوجيه والرئاسة(موظفي السلطة) وبين باقي الموظفين الذين يقومون بالإدارة، ويسمح لأفراد الفئة الثانية دون الأولى بتكوين

---

(1) القباني، بكر ، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات الوظيفية**، مرجع سابق، ص32-33.

(2) جعفر، محمد أنس قاسم ،**الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص35 - النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص166-167

(3) الشريف، عزيزة ، **نظام العاملين المدنيين بالدولة**، ص102

(4) عبدالعال، صبري جلبي، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 264

النقابات الوظيفية، لأن السماح لشاغلي الوظائف القيادية في المشاركة في تكوين النقابات الوظيفية مسألة في غاية الخطورة على الإدارة و الموظف في نفس الوقت، في حال استخدام هولاء لسلطاتهم الخاصة على نحو يخدم مصالحهم ويسيء لسير العمل. [1]

وتأثر أنصار هذا الاتجاه بالتفرقة التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي بشأن العاملين بالمرافق التجارية والصناعية بين من يقومون بأعمال القيادة والإشراف، وبين باقي العمال. واعتبر شاغلي الوظائف العليا من الموظفين العموميين الذين يخضعون لأحكام القانون الإداري وتختص بنظر منازعاتهم القضاء الإدارية أما باقي العمال فيخضعون للقانون الخاص وتختص المحاكم المدنية بنظر منازعاتهم . [2]

وقد اعتبر جانب من الفقه أن هذه التفرقة غير سليمة، وذلك [3] لصعوبة التفرقة بين وظائف التوجيه والقيادة والمحاسبة وبين باقي موظفي الإدارة، فليس هناك معيار واضح للتفرقة ، بين هؤلاء وهؤلاء، ومن الصعب وجود هذا المعيار. كما إن عنصري السلطة والإدارة يجتمعان في كافة الوظائف العمومية، ومن ثم لا يجوز أن نحرم الموظف من الانضمام إلى نقابة بحجة أنه من شاغلي الوظائف العليا، ونسمح لآخر بممارسة هذا الحق بدعوى أنه من موظفي الإدارة. كذلك إن هذه التفرقة بين شاغلي الوظائف العليا وموظفي الإدارة تفرقة غير موجودة عملياً؛ لأن الدولة تبدو دائماً كسلطة، وأن موظفيها هم جهازها التنفيذي الذي يقوم على هذه السلطة دون تفرقة بينهم. ولقد أخذت بهذا الاتجاه بعض الدول قد أخذت به منها الهند وسيريلانكا وتنزانيا، والمكسيك، والبرازيل والسلفادور[4].

وبعدما استعرضنا موقف الأنظمة المختلفة من الحرية النقابية للموظف العام نبحث في موقف النظامين البحريني والأردني من هذه الحرية، وذلك في المطلب التالي.

المطلب الثالث

الحق النقابي للموظف العام في القانونين الأردني والبحريني

([1]) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص167 وما بعدها

([2]) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة الحق النقابي**، مرجع سابق، ص30 .

([3]) القباني، بكر، **الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات والنقابات المهنية**، مرجع سابق، ص25-26 - جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، 31 – النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص167 وما بعدها

([4]) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص168 جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص32

لاحظنا فيما سبق الاهتمام الدولي والدستوري للحق النقابي بشكل عام وبينا كيف تباينت الأنظمة فيما بينها حول منح الموظف العام هذه الحق، وعلى ذلك يثور التساؤل حول موقف القانونين البحريني والأردني من الحرية النقابية؟ سوف نبحث ذلك تفصيلا في هذا المطلب من خلال التعرض للحق النقابي للموظف العام في القانون البحريني في فرع أول، والحق النقابي للموظف العام في القانون الأردني في فرع ثان، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الحق النقابي للموظف العام في القانون البحريني

بدأت النقابات العمالية في البحرين بشكل رسمي سنة 1956 مع أول قانون للعمل، وكان ذلك بصورة مبسطة ضمن لجان عمّاليّة ومجالس عمالية مشتركة، ضمن منشآت وشركات القطاع الخاص، ولم تكن لها صلاحية التّنظيم أو المفاوضة الجماعية، فأصدرت الحكومة في العام 1979 مراسيم متتابعة بشأن تشكيل اللّجان الاستشاريّة، ثم اللّجنة العمالية الدّائمة، واللّجان العمّالية المشتركة، ومن ثمّ اللّجنة العامة لعمّال البحرين في عام 1983. وأستمر الوضع كذلك إلى أن صدر قانون خاص للنّقابات العمّالية رقم (33) لسنة 2002 الذي جاء تطبيقا لنص المادة (27) من الدستور البحريني التي تنص على أن "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون، بشرط عدم المساس بأسس الدين والنظام العام. ولا يجوز إجبار أحد على الانضمام إلى أي جمعية أو نقابة أو الاستمرار فيها".

وفي تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بمنظمة نقابية عمالية كل تنظيم ينشأ لرعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم، ويشمل ذلك : النقابات العمالية والاتحاد العام لنقابات عمال البحرين، ويقصد بالنقابة العمالية كل تنظيم يضم عدداً من العمال في منشأة معينة أو قطاع معين أو نشاط محدد، يشكل وفق أحكام هذا القانون. ويقصد بالاتحاد العام لنقابات عمال البحرين كل تنظيم يضم كافة النقابات العمالية على مستوى المملكة. [1]

([1]) المادة (1) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

وحدد القانون نطاق سريانه من حيث الأشخاص حيث يسري على العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي. والعاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري. والعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية. (1)

وقد كفل القانون كافة المبادئ القانونية الأساسية للتنظيمات النقابية حيث بين أن حرية الانضمام للمنظمات النقابية العمالية والاستمرار فيها مكفولة، وكذلك حرية الانسحاب منها. ولا يجوز أن يتخذ من العمل النقابي ذريعة للتمييز في الاستخدام أو التأثير على العمال على أي وجه من الوجوه. (2) وأن المنظمات النقابية العمالية تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وذلك من تاريخ إيداع أوراق تكوينها لدى الوزارة. (3)

وتستهدف المنظمات النقابية حماية الحقوق المشروعة لأعضائها والدفاع عن مصالحهم وتحسين ظروف وشروط العمل، وتعمل على نشر الوعي النقابي بين العمال ورفع المستوى الثقافي والمهني والفني لهم، ورفع المستوى الصحي والاقتصادي والاجتماعي للأعضاء وعائلاتهم، ومشاركتهم في المحافل العمالية العربية والدولية، وعرض وجهة نظر عمال مملكة البحرين من خلالها.ويجوز للمنظمة النقابية في سبيل تحقيق أهدافها أن تنشئ صناديق ادخار أو زمالة وأن تكون جمعيات تعاونية ونواد اجتماعية. (4)

وبين القانون أن الاتحاد العام لنقابات العمال هو المسئول عن العمل النقابي لعمال البحرين، ويباشر بوجه خاص وضع السياسة العامة وميثاق شرف العمل النقابي لعمال مملكة البحرين، وتدعيم التعاون بين النقابات العمالية والوزارة، وتدعيم التعاون بين النقابات العمالية وأصحاب الأعمال، وإنشاء وإدارة المراكز الثقافية والاجتماعية العمالية. والمشاركة في وضع الاستراتيجيات العمالية مع الجهات المختصة وفي التفاوض الجماعي وتعزيز الحوارالاجتماعي مع الجهات المعنية، والمشاركة في المجالس واللجان المعنية بشئون العمل والعمال، واقتراح إنشاء نقابات عمالية جديدة...الخ. (5)

---

(1) المادة (2) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002
(2)المادة (3) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002
(3) المادة(4) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002
(4) المادة(7) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002
(5) المادة(8) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

ويجوز للعمال في أية منشأة أو قطاع معين أو نشاط محدد أو صناعات أو حرف متماثلة أو مرتبط بعضها ببعض تأسيس نقابة خاصة بهم، ويكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها. ولا يجوز تكوين أكثر من نقابة واحدة لعمال المنشأة الواحدة. [1]

وتتم إجراءات تكوين النقابة بإيداع نظامها الأساسي وأسماء مؤسسيها لدى الوزارة بشرط ألا يتعارض النظام مع أحكام القوانين واللوائح السارية في المملكة. [2]

ويكون حل المنظمات النقابية العمالية ومجالس إدارتها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي، أو بناءً على حكم قضائي. [3]

وأجاز القانون الإضراب [4]واعتبره وسيلة مشروعة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفقاً الضوابط التالية :

أ. موافقة ثلاثة أرباع الأعضـــاء الذين تتألف منهم الجمعية العمومية للنقابة من خلال الاقتراع السري.

ب. منح صــاحب العمل مهلة لا تقل عن أسـبوعين قبل الشـروع في الإضـراب، وإخطار الوزارة بذلك.

ج. أن يكون الهدف من الإضراب تحقيق مطالب اقتصادية واجتماعية خاصة بالعمال.

د. عدم المساس بأموال الدولة وممتلكات الأفراد وأمنهم وسلامتهم.

ه. عدم جواز الإضــراب في المرافق الحيوية الهامة وهي : الأمن – الدفاع المدني – المطارات – الموانئ- – المستشفيات – المواصلات – الاتصالات السلكية واللاسلكية – الكهرباء – الماء.

و. عدم اللجوء للإضـراب إلا بعد تعذر الحل الودي بين العمال وصــاحب العمل، ويحسـم الخلاف بينهما بالتوفيق أو التحكيم بواســطة لجنة للتوفيق والتحكيم تشــكل من ثلاثة قضـــاة من المحكمة الكبرى المدنية - برئاســة أحدهم - يندبهم وزير العدل والشــئون الإســلامية في أول كل ســنة قضـــائية، ومندوب عن وزارة العمل والشـــئون الاجتماعية يندبه وزيرها، ومندوب عن وزارة

---

(1) المادة(10) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

(2) المادة(11) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

(3) المادة(17) من قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

(4) المادة (21) قانون النقابات العمالية رقم (33) لسنة 2002

التجارة والصـــناعة يندبه وزيرها، ومندوب عن ديوان الخدمة المدنية يندبه رئيس الديوان، ومندوب عن الاتحاد العام لنقابات العمال، ومندوب عن منظمات أصحاب الأعمال.

وتصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وتندب اللجنة من بين أعضائها من يتولى التوفيق بين العمال وصاحب العمل، ويجوز لها أن تستعين بذوي الخبرة من خارجها، ويكون التوفيق بناء على طلب الطرفين، فإذا رفضا اللجوء إليه أو تعذر الوصول إلى حل من خلاله تنعقد اللجنة بهيئة تحكيم وتفصل في النزاع دون حاجة إلى موافقة أي من طرفيه وذلك في ميعاد أقصاه أسبوع.

ويحدد وزير العدل والشـــئون الإســـلامية بقرار منه مكان ومواعيد وإجراءات انعقاد هيئة التوفيق والتحكيم ومقابل أتعابها وكيفية تنفيذ قراراتها.

وقد أصدر رئيس مجلس الوزراء القرار رقم (62) لسنة 2006 في شأن حق الإضراب، الذي حظر بموجبه الإضراب في 12 قطاعاً، من ضمنها وسائل نقل الأشخاص، والبضائع، والمخابز.

وبمطالعة نصوص القانون نجده تضمن أبرز أهداف وضمانات العمل النقابي لرعاية مصالح العمال والدفاع عن حقوقهم من حيث ضمانات الإنشاء التي تكتسب الشخصية المعنوية بمجرد إيداع الأوراق في الجهة المختصة، وضمانة حرية الانضمام والانسحاب، وضمانة حل المنظمات النقابية العمالية ومجالس إدارتها وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في نظامها الأساسي ، أو بناءً على حكم قضائي. وكذلك كفل القانون حق الإضراب كوسيلة مشروعة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفقاً للضوابط التي حددها القانون.

وفيما يتعلق بالموظفين العموميين نجد أن المشرع في المادة (2) قرر أن القانون يسري على العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية. بالإضافة إلى العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي. والعاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري. و المادة (10) بينت أن للعمال في أية منشأة أو قطاع معين أو نشاط محدد أو صناعات أو حرف متماثلة أو مرتبط بعضها ببعض تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون، ويكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها. ولا يجوز تكوين أكثر من نقابة واحدة لعمال المنشأة الواحدة.

ويتضح من نص المادة الثانية أن النص جاء مطلق من حيث سريان كافة الأحكام سواء المتعلقة بالتأسيس والانضمام وغيرها على المخاطبين بأحكام الخدمة المدنية أي الموظفين العموميين ثم بينت

نص المادة العاشرة وقصرت حق تأسيس نقابة خاصة للعمال في أية منشأة أو قطاع معين أو نشاط محدد أو صناعات أو حرف متماثلة أو مرتبط بعضها ببعض، وقرت للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق الانضمام إليها دون حق التأسيس فهل هذا الأمر يعيني أن لا يكون للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية حق تأسيس النقابات بمعنى هل يكون للموظفين العممومين حق الانظمام فقط دون حق التأسيس؟

قبل الإجابة على هذا التساؤل نشير الى أنه تم تأسيس ستّ نقابات من قبل موظفين عموميين في سنة 2002،وسنة 2003 في كلّ من وزارة الصّحة، والكهرباء، والإسكان، والأشغال والدّاخلية، وإدارة البريد.

بعدها أصدر ديوان الخدمة المدنية بتاريخ 2003/2/10 التعميم رقم (1) لسنة 2003 في شأن أحقية العاملين الذين تسري عليهم أنظمة الخدمة المدنية في الانضمام إلى النقابات العمالية حيث جاء فيه "يهدف هذا التعميم إلى بيان الأحكام والإجراءات التنظيمية الخاصة بأحقية العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية في الانضمام إلى النقابات العمالية وذلك طبقا لنص المادة (10) من المرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002 م بإصدار قانون النقابات العمالية .

حيث أن مجلس الوزراء الموقر قد بحث في جلسته المنعقدة بتاريخ 9 فبراير 2003 م الإجراءات التنظيمية المعمول بها في تأسيس النقابات العمالية والانضمام إليها طبقا للمرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002 م بإصدار قانون النقابات العمالية، وذلك على ضوء ما لاحظه مجلس الوزراء الموقر من تأسيس بعض النقابات العمالية والشروع في تأسيسها في عدد من الوزارات والمؤسسات الحكومية، على الرغم من أن المادة (10) من قانون النقابات العمالية قد نصت على عدم جواز قيام المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية بتأسيس النقابات العمالية داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية، واقتصار حقهم فقط على الانضمام إلى النقابات التي تؤسس من قبل العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي أو العاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري.

لذلك فإن ديوان الخدمة المدنية يوجه تمشيا مع توجيه مجلس الوزراء الموقر في جلسته المنعقدة بتاريخ 9فبراير 2003م والرأي القانوني الذي أبدته دائرة الشئون القانونية بعد التنسيق مع وزارة العمل والشئون الاجتماعية ،إلى أنه استنادا إلى نص المادة (10) من المرسوم بقانون رقم (33) لسنة 2002م بإصدار قانون النقابات العمالية فلا يجوز قانونيا للعاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية تأسيس نقابات عمالية داخل الوزارات والمؤسسات الحكومية التي يتبعون لها حيث أن ذلك يعتبر مخالفا للقانون،

وإنما يقتصر حقهم على مجرد الانضمام إلى النقابات التي تؤسس من قبل العاملين المخاطبين بأحكام قانون العمل في القطاع الأهلي أو العاملين المخاطبين بأحكام القانون البحري .

وعليه استنادا إلى ذلك الرأي، فإن جميع التنظيمات النقابية من جمعيات عمومية ومجالس إدارة واللجان العاملة التي تم تأسيسها أو لا زالت قيد التأسيس داخل الجهات الحكومية من قبل العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية استنادا إلى ذلك القانون، يكون تأسيسها أو الشروع فيه قد تم بالمخالفة لأحكام القانون، وهيا بذلك تنظيمات غير مشروعة لذلك تعتبر كأن لم تكن، وعلى كافة العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية إن رغبوا في ممارسة العمل النقابي وفقا للقانون أن يبادروا بالانضمام إلى النقابات العمالية التي تؤسسها أي من الفئتين المذكورتين أعلاه، ويكون ذلك بانضمامهم وفقا للقانون إلى النقابات التي تضم في عضويتها العاملين بالمهن أو الحرف التي تماثل أو ترتبط بالحرف أو المهن التي يمارسها الراغبون في الانضمام إلى النقابات العمالية من العاملين المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية ."

بعد ذلك صدر التوجيه رقم (3) لسنة 2007 من قبل الخدمة المدنية ليؤكد على ما جاء في التعميم السابق.

وقد طعن على التعميم أمام المحكمة الكبرى المدنية في الدعوى رقم 5956 لسنة 2004 من قبل الاتحاد العام لنقابات البحرين وعدد من العاملين الخاضعين الأنظمة الخدمة المدنية وطلبوا إلغاء التعميم لمخالفته المادة الثانية من القانون رقم 33 لسنة 2002 الخاص بالنقابات العمالية حيث جاء النص بشكل عام يسري على العاملين المخاطبين بالخدمة المدنية ويخالف نص المادة 27 من الدستور التي تعطي الحق لكافة الموطنين في إنشاء النقابات طبقا لمبدأ المساواة الدستوري الذي يساوي بين كافة المواطنين في الحقوق والواجبات ومن بينها الحق النقابي، رفضت المحكمة الدعوى بحجة أن التعميم نشرة تفسيرية لا ترقى أن تكون قرارا إداريا يقبل الطعن بدعوى الإلغاء. ثم عرض الأمر على محكمة الاستئناف بالدعوى رقم 200 لسنة 2005 وحكمت في تاريخ 2005/9/27 برفض الدعوى لذات الأسباب. ثم عرض الأمر على محكمة التمييز في الطعن رقم 480 لسنة 2005 وحكمت في جلسة 2006/4/3 بصحة ما انتهت إليه محكمة الاستئناف وقالت" أنه من المقرر أن لكي تقبل دعوى الإلغاء يجب أن يكون القرار محل الدعوى قرارا إداريا وهو – على ما جرى به قضاء هذه المحكمة – إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة مما مؤداه أن

كل تصرف من الإدارة لا يعبر عن إرادتها الذاتية بل عن إرادة جهة أخرى ولا يستحدث بذاته أثراً قانونيا من شأنه التأثير في مراكز الأفراد القانونية لا يعد بهذه المثابة أثر قانوني ومن ذلك المنشورات والأوامر المصلحية التي تصدر عن الإدارة لموظفيها متضمنة تفسير القوانين والتشريعات القائمة وكيفية تنفيذها وذلك باعتبار أن أصل الحق مقرر في قاعدة تنظيمية عامة سواء أكان قانونا أو لائحة طالما لم تستحث الإدارة بتصرفها أحكاما جديدة مغايرة لما ورد في ذلك القانون أو تلك اللائحة و ... وكان التعميم المذكور قد وقف عند ما قرره القانون – في هذا الخصوص- دون أن يستحدث بذاته أحكاما مغايرة له وعبر بذلك عن إرادة المشرع – في تفسيره لها- لا عن إرادة الإدارة الذاتية ومن ثم لا يعد قرارا إداريا فلا تقبل الدعوى أمام القضاء بإلغائه"

ومما تقدم يلاحظ أن تفســير ديوان الخدمة المدنية للمادة 10 من قانون النقابات العمالية تقصرحق المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية على الانضمام إلى نقابات تؤسس من قبل القطاع الخاص وهو تفسير صحيح من الناحية القانونية وأيده القضاء، حيث يعتبر نص المادة 10 قيدا على نص المادة 2 وبالتالي يقتصــر حق المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية على الانظمام للنقابات التي تشــكل من قبل القطاع الخاص دون أن يكون من حقهم تأسيس النقابات الوظيفية ويعتبر مسلك المشرع البحريني في هذا الصــدد مسلك غير موفق حيث أفرغ هذا القانون الحق النقابي للموظف العام من محتواه فما فائدة نقابة لا تحمي مصــالح الموظفين في مواجهة الإدارة فإنشــاء النقابات والانضــمام إليها حق واحد لا يتجزأ فهنا أصبح الموظف العام رهينة ما ينشــئ من نقابات قد لا تحقق مصــالحة الوظيفية ولا تؤدي إلى حمايتها ولا هي من اهتماماتها اصلاً فاهتمامات القطاع الخاص تختلف كثيرا عن القطاع العام.

والملاحظ أن هذا القانون لم يحوي نصوص تنظم النّقابات المهنيّة، والتجربة العملية في البحرين تثبت أن المهنيّون ينظمون أنفسهم في نطاق **المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989** بشأن قانون الجمعيّات والأندية الاجتماعيّة والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشّباب والرّياضة والمؤسّسات الخاصة، والصّادرُ في العام 1989م. حيث هناك جمعية للمحامين، والأطباء، وللحقوقيين، والمهندسين، والمعلمين وغيرهم.

على الرغم من أن المرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989 بين المادة الثانية أنه يقصد **بجمعية أو نادٍ ثقافي أو اجتماعي:** كل جماعة ذات تنظيم مستمر وتتألف من عدة أشخاص طبيعيين أو اعتباريين لغرض آخر غير الحصول على ربح مادي وتستهدف القيام بنشاط اجتماعي أو تعليمي خاص أو ثقافي أو خيري، وينطبق هذا التعريف على الجمعية أو النادي الثقافي أو الاجتماعي أيا كانت التسمية

التي أطلقـت عليــه وحتـى لو كان من بين أنشطته ممارسة الرياضة البدنية مادامت الرياضة البدنية ليست النشاط الرئيسي للجمعية أو النادي. ولم يحظر القانون_ المادة 13 _ من تأسيس الجمعيات إلا أعضاء اللجان العمالية (النقابات حاليا) ولا لمن لهم الحق في عضويتها إنشاء جمعية أو رابطة لممارسة نشاط تختص أو تقوم به تلك اللجان. كذلك حظر على الجمعية –المادة 18 - عدم الاشتغال بالسياسة، والملاحظ من تعريف الجمعية وتحديد أغراضها لم يكن من بينها الأغراض المهنية وكذلك لم يجعلها من بين المحظورات فانطلاقا من قاعدة الأصل في الأشياء الإباحة فيجوز إنشاء الجمعيات المهنية ضمن نطاق قانون الجمعيات.

الفرع الثاني

الحق النقابي للموظف العام في القانون الأردني

النقابات المهنية والعمالية[1] في الأردن تأسست منذ الخمسينات، حيث تشكلت النقابات العمالية بموجب قانون العمل آنذاك وأما النقابات المهنية فكانت تتشكل بموجب قوانين خاصة فيها كان أولها نقابة المحامين بالقانون رقم 31 لسنة 1950، ثم توالت النقابات المهنية بعد ذلك كنقابة أطباء الأسنان بالقانون رقم 11 لسنة 1956 ونقابة المهندسين بالقانون رقم 18 لسنة1958 ونقابة المهندسين الزراعيين بالقانون رقم 10 لسنة 1966 ونقابة الصحفيين بالقانون رقم 17 لسنة 1953 ونقابة الأطباء بالقانون رقم 14 لسنة 1954 ونقابة الصيادلة بالقانون رقم 51 لسنة 1972 ونقابة الجيولوجيين بالقانون رقم 47 لسنة 1972 ونقابة الممرضين والممرضات والقابلات القانونية بالقانون رقم 18 لسنة 1972 ونقابة الأطباء البيطريين بالقانون رقم 16 لسنة 1972 ونقابة مقاولي الإنشاءات الأردنيين بالقانون رقم 31 لسنة 1990 ونقابة الفنانين بالقانون رقم 9 لسنة 1997 ونقابة المعلمين بالقانون رقم 14 لسنة 2011.

ويضمن الدستور الاردني الحق النقابي بشكل صريح حيث تنص المادة 16 الفقرة 2 من الدستور الأردني على " للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها

([1]) تختلف النقابات المهنية عن العمالية حيث تعد الأخيرة من أشـخاص القانون الخاص ولا يوجد خلاف في ذلك أما النقابات المهنية بحسب المبادئ الأساسية هي اشخاص معنوية يعترف المشرع لها بالشخصية القانونية وبعض السلطات العامة بقصد الاشراف على شؤون المهنة ورعاية مصالحها. للمزيد حول ذلك راجع القبيلات، حمدي(2014)، **اتجاهات محكمة العدل العليا الأردنية بشأن اختصاصها في الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية**، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، العدد 4، السنة 38، ديسمبر 2014، ص757 وما بعدها.

مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور" وتنص المادة 23/و "تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الآتية: ... و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون".

ويضمن قانون العمل الأردني رقم(8) لسنة 1996 الحق النقابي للعمل وأصحاب العمل في المادة (97) وما بعدها حيث جاء في نص المادة 97 الفقرة أ " للعمال في أي مهنة تأسيس نقابة خاصة بهم وفق أحكام هذا القانون وللعامل في تلك المهنة الحق في الانتساب إليها إذا توافرت فيه شروط العضوية"

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في مجال بحثنا هذا هل يحق للموظفين العموميين أن يمارسوا الحق النقابي على غرار عمال القطاع الخاص؟

لقد أجاب المجلس العالي لتفسير الدستور ومن بعدة المحكمة الدستورية عن ذلك في إجابتين متناقضتين حيث نظر المجلس العالي لتفسير الدستور في 1993/3/20م بناء على كتاب رئيس الوزراء رقم ن1919/14 بتاريخ 1993/3/4 والمتعلق بالقرار الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ 1993/2/13 في تفسير بعض مواد الدستور وبيان ما إذا كان من الجائز بموجبها للسلطة التشريعية الموافقة على (مشروع قانون نقابة المعلمين) الذي يقضي بتأسيس نقابة للموظفين العموميين الذي يعملون كمعلمين في وزارة التربية والتعليم . وتوصل المجلس إلى أن مشروع القانون موضوع البحث مخالفا للدستور ، بأغلبية خمسة أصوات ضد أربعة وحيث أن الأغلبية المطلوبة هي ستة أصوات عملا بالمادة 59 من الدستور فأن هذا القرار- كما بين القرار نفسه - صدر دون أن يحوز قوة القرار التفسيري الملزم ولا يعدو أن يكون مجرد تعبير عن رأي الخمسة فقط.

وأستند القرار إلى " أن الدستور الأردني عالج المسائل المتعلقة بوظائف الدولة وحقوق الأردنيين فيها وارتباطاتهم بالدولة بالمادتين 22 و 120 وأعطى حق التشريع في هذه المسائل للسلطة التنفيذية تنظمها بمقتضى أنظمة، بينما عالج المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال في المادة 23 منه وأعطى حق التشريع في هذه المسائل للسلطة التشريعية.

كما يتبين أن حقوق الأردنيين في تنظيم نقابي حر انحصر في المادة 23 منه التي نظمت قواعد العمل وحقوق العمال ولم ترد في النصوص التي نظمت الوظائف العامة في الدولة وحقوق موظفيها بما يعني أن حقوق الأردنيين في تنظيم نقابي حر هي حقوق للعمال وليست لموظفي الحكومة .

وحكمة التشـريع الدسـتوري في ذلك واضـحة في أن العمال تربطهم بالعمل حقوق عقدية يملي شروطها أرباب العمل مما يضطر العمال إلى اللجوء إلى تجمعات نقابية تحميهم من هذا التحكم، بينما أن الموظفين الحكوميين هم الجهاز الإداري للدولة وتربطهم بالعمل الوظيفي علاقة تنظيمية واضـــحة المعالم وتحميها القوانين والأنظمة دون حاجة للاحتماء بتنظيمات نقابية

هذا من جهة، ومن جهة أخرى فمن حيث أن الموظف الحكومي يقضـــي خدمة عامة تتطلب منه تكريس جميع أوقات الدوام الرســمي لتقديم هذه الخدمة فإن ارتباطه بتنظيم نقابي من شـأنه أن يعرقل أداء هذه الخدمة وأن يعرض للخطر ســير المرافق الإدارية ... وتبدو هذه الصــورة جلية عندما تلجأ النقابات إلى إعلان حالة الإضــراب أو التوقف عن العمل لدعم مطالبها في أي نزاع مع الدولة، وهو أمر متوقع في أنظمة الحكم الديمقراطي .

ولا يغير من ذلك شيئا صدور بعض القوانين المتعلقة بتأسيس نقابات مهنية، غاب عن المشرع فيها إيراد حكم يمنع الجمع بين الوظيفة وعضوية النقابة خلافا لأحكام الدستور وفي غيبة جهاز يختص بمراقبة دستورية القوانين ... ذلك أن مثل هذه القوانين لا تصلح أساسا لعرف دستوري يجوز تطبيقه في قوانين أخرى لان جزاء مخالفة القانون للدســتور هو شــل آثاره وعدم صــلاحيته للتطبيق وليس اعتباره قاعدة دستورية أو عرفا دستوريا يتبع في إصدار التشريعات الأخرى" .

وفي **1994/6/4م** اجتمع المجلس العالي لتفســير الدســتور بناء على كتاب دولة رئيس مجلس الأعيان رقم 3-15-2-158 تاريخ 1994/1/13 المتضــمن قرار مجلس الأعيان بتوجيه الطلب إلى المجلس العالي لتفسير الدستور للنظر من جديد فيما إذا كانت أحكام الدستور تجيز إصدار قانون نقابة للمعلمين الموظفين العموميين من معلمي وزارة التربيـة والتعليم على غرار قـانون نقـابـة المعلمين المعروض على مجلس الأمة.

وأجاب المجلس "أن الدستور في المواد 24-27 أقر مبدأ الفصل بين سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضـائية، فأناط السـلطة التشـريعية بمجلس الأمة والملك، والسـلطة التنفيذية بالملك الذي يتولاها بواسطة وزرائه، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها. فبالنسبة للسلطة التشـريعية فأنها تملك حق التشـريع في جميع الأمور باسـتثناء المسـائل التي أنيط حق التشـريع فيها لسلطة أخرى بمقتضى نص خاص بالدستور.

وقد أناطت المادة 120 من الدستور بالسلطة التنفيذية حق التشريع في مسائل عينتها بطريق الحصر إذا نصت على ما يلي:

"التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية وتشكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك".

يستفاد من هذا النص أن الدستور حصر حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين من تعيينهم وعزلهم والإشراف عليهم وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم بمجلس الوزراء بموجب أنظمة يصدرها بموافقة الملك.

أن حكم النص الخاص هو حكم مقيد وإطلاقه ينطوي على خروجه عن القيد، وبما أن الدستور قد حصر التشريع في الأمور المتعلقة بالموظفين العموميين بمجلس الوزراء فإن السلطة التشريعية لا تملك حق التشريع في المسائل المتعلقة بالموظفين العموميين لأن الدستور قد أناط هذا الحق بالسلطة التنفيذية على اعتبار أنه من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية، فإذا خرجت السلطة التشريعية على هذا المبدأ وتناولت تلك المسائل بالتشريع فإن القانون الذي تصدره بهذا الشأن يكون مخالفا للدستور.

وحيث أن معلمي وزارة التربية والتعليم هم موظفون عموميون ويخضعون لنظام الخدمة المدنية الصادر بموجب أحكام المادة -120- من الدستور، فإن الأحكام الدستورية لا تجيز إصدار قانون لنقابة المعلمين الموظفين العموميين".

وقد صدر عن المحكمة الدستورية الأردنية في تاريخ 2013/7/24 القرار التفسيري رقم (6) لسنة 2013 بناء على قرار مجلس الأعيان بتاريخ 2013/4/14 والمتضمن طلب تفسير المادة 2/23/و، والمادة 120 من الدستور لبيان ما إذا كان هذان النصان يجيزان للموظفين في أية وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسسة حكومية أن ينشئوا نقابه خاصة لهم وهم موظفون تابعون لنظام الخدمة المدنية ولا يوجد لوظائفهم مثيل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة. وكان هذا الطلب بمناسبة شروع المجلس في مناقشة مشروع قانون نقابة للأئمة والعاملين في الأوقاف الإسلامية لسنة 2012.

وقد أستعرض القرار المواد التالية:

المادة 16

1. للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور.

2. ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها .

المادة 23

أ. تحمي الدولة العمل وتضع له تشريعا يقوم على المبادئ الآتية:

أ- إعطاء العامل أجرا يتناسب مع كمية عمله وكيفيته.

ب- تحديد ساعات العمل الأسبوعية ومنح العمال أيام راحة أسبوعية وسنوية مع الأجر.

ج- تقرير تعويض خاص للعمال المعيلين ، وفي أحوال التسـريح والمرض والعجز والطوارئ الناشئة عن العمل.

د- تعيين الشروط الخاصة بعمل النساء والأحداث.

هـ- خضوع المعامل للقواعد الصحية.

و- تنظيم نقابي حر ضمن حدود القانون.

المادة 120

التقسـيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشـمية وتشـكيلات دوائر الحكومة ودرجاتها وأسـماؤها ومنهاج إدارتها وكيفية تعيين الموظفين وعزلهم والإشـراف عليهم وحدود صـلاحياتهم واختصاصاتهم تعين بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء بموافقة الملك.

بعد هذا الاسـتعراض قالت المحكمة " الأمر الذي يفهم منه نتيجة المقارنة بين المادتين المنوه عنهما أعلاه أنه إذا كان المشرع الدستوري قد عالج المسائل المتعلقة بالعمل وحقوق العمال في المادة (23) من الدستور بموجب تشريعات تنهض بها السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع فإنه قد عالج مسائل التقسيمات الإدارية في المملكة وتشكيلات دوائر الحكومة ومنهاج إدارتها وسائر شؤون الموظفين العموميين بموجب أنظمة خاصة تنهض بها السلطة التنفيذية ممثلة بمجلس الوزراء بموافقة الملك، كما يفهم من هاتين المادتين أيضا أن المشرع الدستوري قضى بأن تمارس كل سـلطة صـلاحياتها في الميدان الذي أوكله إليها الدسـتور بحيث لا تتجاوز سـلطة دسـتورية على صلاحيات سلطة أخرى، وبحيث تلتزم كل سلطة حدود اختصاصها الذي حدده الدستور، وإلا شكل هذا التجاوز إفتئاتاً من قبل سلطة على أخرى وإخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات.

وحيث أن نص المادة 2،3/16 من الدستور الأردني كما أشير سابقا قد جاء مطلقا وشاملا دون تفرقة بين الموظفين العموميين وغيرهم من الأردنيين، مكرسا هذا النص المبدأ المتمثل في أن المطلق يجري على إطلاقه ما لم يرد ما يقيده.

وحيث أن المادة (28)/1 من الدستور الأردني – والتي جاءت هي الأخرى في سباق التعديلات الدستورية الصادرة في عام 2011-، قد أحاطت الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأردنيون مهما كان نوعها بسياج قوي من الحماية في قولها" لا يجوز أن تؤثر القوانين التي تصدر بموجب هذا الدستور بتنظيم الحقوق والحريات على جوهر هذه الحقوق أو تمس أساسياتها".

وحيث أن المواثيق والعهود الدولية تؤيد كذلك حرية تكوين النقابات، ومن ذلك ما نصت عليه المادة 4/23 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، التي تنص على" لكل شخص حق إنشاء النقابات مع الآخرين والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه" تم التصديق عليه في 1948/12/10، وتؤكد هذا الحق، المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 التي تنص على " لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحة" تم التصديق عليه في 3/كانون الثاني/1976 ، وكذلك فإن حرية تكوين النقابات والأحزاب السياسية مكفولة بنص المادة 8/ب من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966 في قولها" تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد كفالة حق كل شخص بتكوين نقابات أما بالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها وحق النقابات في إنشاء الاتحادات أو اتحادات حلفيه قومية وحق هذه الاتحادات في تكوين منظمات نقابية دولية أو الانضمام إليها للممارسة نشاطها بحرية" تم التصديق علية في 3/ كانون الثاني/ 1976.

وفي هذا السياق أيضا ما تضمنه دستور منظمة العمل الدولية في بمقتضى المادة (1) وما بعدها من الاتفاقية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، وكذلك الاتفاقية رقم (89) بشأن حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، كما واستقر الرأي في عام 1987 على اعتماد" اتفاقية علاقات العمل في الخدمة العامة"، حيث كفلت هذه الاتفاقية حق التنظيم النقابي للموظفين العموميين بالمعنى الذي يتسع لجميع الأشخاص الذين تستخدمهم السلطات العامة انبثق عنها ما أطلق عليه " منظمة موظفين عموميين" يكون غرضها تقرير مصالح هذه الفئة والدفاع عنها بكل ما يلزم توفيره لهذه المنظمات وما يتعين تقديمه من تسهيلات.

الأمر الذي يؤكد حق التنظيم النقابي قد حضـــي بحماية دولية بما يقرر مصـــالح الموظفين والدفاع عنها.

وحيث أنه يجب أن تقرأ هذه النصـــوص كافة في ســـياق واحد ما دام أنها تتعلق بحق تكوين النقابات والجمعيات والأحزاب الســـياســـية على اعتبار أنها نصـــوص متكاملة فيما بينها ومتســـاندة بتوجيهاتها وأغراضها وأهدافها.

وتأسيسـا على ما تقدم، تقرر المحكمة الدسـتورية" أنه يجوز للموظفين في أية وزارة أو دائرة أو هيئة أو مؤسـسـة حكومية أن ينشـؤوا نقابة خاصـة لهم حتى وإن كانوا من الموظفين التابعين لنظام الخدمة المدنية، وبغض النظر عما إذا كان لهم مثيل في القطاع الخاص خارج إطار الحكومة أما لا على أن يتم ذلك بموجب تضـــريع أو تشـــريعات تصـــدر لهذه الغاية وفقا لما تراه الســلطة التشـــريعية صاحية الاختصاص الأصيل في التشريع".

يتضـــح مما تقدم أن المجلس العالي لتفســـير الدســـتور والذي انتهت مهمته بتشـــكيل المحكمة الدســـتورية قد اعتبر أن تشـــكيل أي نقابة للموظفين العموميين هو نص غير دســـتوري وكان الســـبب الرئيســـي هو أن الدســـتور في المادة 120 جعل من اختصـــاص مجلس الوزراء بنظام تنظيم شـــؤون الموظفين ومن بينها مســـائل النقابات بعد ذلك جاءت المحكمة الدســـتورية لتكشـــف عن الحق النقابي بشرط أن يكون ذلك وفقا لقانون ينظمه وهو خلاصة توصلت إليها نتيجة تفسير النصوص الدستورية والدولية في مجموعها وكحزمة واحدة، ومع تقديرنا إلى ما وصـــلت إليه المحكمة الدســـتورية وهو ما نؤيده لكن في نفس الوقت وسواء أن مسألة التنظيم النقابي للموظف العام يتم بواسطة السلطة التنفيذية أم بواسطة السلطة التشريعية نقول أن امتناع السلطة التشريعية وكذلك السلطة التنفيذية بموجب المادة 120 عن تنظيم الحق النقابي للموظفين العموميين مصـادرة لحق دسـتوري وهو تعسـف من جانب هذه السـلطات في عدم تنظيم هذا الحق الذي اقره الدسـتور في المادة 16 منة حيث جاء عاما و يجري على عموميته لكل الأردنيين ومن ثم وجب على هذه الســـلطات تنظيم هذا الحق للموظفين وســـد العجز التشريعي في هذا الخصوص.

وأمام هذا القصـور التشـريعي هل يجوز لأعضـاء المهنة الواحدة في مرفق عام تنظيم أمورهم المهنية وفقا لقانون قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008على غرارالقوانين البحرينية؟

تنص المـادة 3- أ- تعني كلمـة (الجمعيـة) أي شـــخص اعتبـاري مؤلف من مجموعـة من الأشخاص لا يقل عددهم عن سبعة ويتم تسجيله وفقا لأحكام هذا القانون لتقديم خدمات أو القيام بأنشطة

على أســاس تطوعي دون أن يسـتهدف جني الربح واقتســامه أو تحقيق أي منفعة لأي من أعضــائه أو لأي شخص وبالتالي لم نلاحظ من التعريف ومن باقي نصوص القانون مانع من أن تنشأ جمعيات طبقا لهذا القانون لأغراض مهنية.

الفصل الثاني

الضمانات الوظيفية لحرية الرأي لدى الموظف العام

إن الحريات العامة بشكل عام، ومن بينها حرية الرأي لا تواجه مشكلة في إقرارها، فقد أقرت بنصوص قانونية دولية ومحلية، ورسمت حدودها، كجزء أساسي من الكيان البشري، ولكن تكمن المشكلة في توفير الضمانات اللازمة لهذه الحريات للحيلولة دون انتهاكها سواء بانتقاصها أو إنكارها، لذلك لا بد أن تحاط هذه الحريات العامة بسياج من الضمانات القانونية والقضائية والسياسية، وهي ضمانات لكافة الحريات العامة تضمن ممارستها لكافة المواطنين سواء موظفين أو غير موظفين.[1]

كذلك الأمر بالنسبة لحرية الرأي لدى الموظف العام، فلا يكفي النص عليها في صورة نصوص قانونية دون ضمان ممارسة هذه الحرية بشكل فعلي، فإذا كان من المهم إدراج النصوص المقررة لحرية الرأي لدى الموظف العام، فمن الأهم ضمان تلك الحرية بشكل يحول دون انتقاصها أو مصادرتها.

فالحرية بلا ضمانات تصبح فارغة المضمون، معرضة للانتهاك في أي لحظة، والضمانات بشكل عام قد تكون قانونية، متمثلة في مبدأ الشرعية، وسيادة القانون، ومبدأ الفصل بين السلطات، وغير ذلك من النصوص الدستورية الضامنة للحرية، وقد تكون قضائية، تتمثل في القضاء الدستوري والإداري لضمان دستورية القوانين وعدم مخالفة القرارات الإدارية للقانون، وهناك ضمانات آخري مستمدة من المبادئ العامة تتمثل في الرأي العام وتقرير الحق الاجتماعي وحق مقاومة الطغيان،[2] فالضمانات القانونية المستمدة من التشريع أو القضائية، هي ضمانات نسبية، فهي هياكل جامدة، ما لم يبعث فيها الحياة الذين وضعت من أجلهم الحرية ولحمايتهم.[3]

ويستفيد الموظف العام من هذه الضمانات بشكل عام شأنه شأن أي مواطن آخر، لكن للموظف العام ضمانات أخرى تسمى الضمانات الوظيفية، ترمي لحماية العلاقة الوظيفية، تتناولها التشريعات

([1])حول الضمانات العامة للحريات العامة راجع، نجيب، سحر محمد (2011). **التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته**، (ط1)، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص75 وما بعدها.
- كشاكش، كريم يوسف، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص302 وما بعدها
Villa, Dana(2008) .**Public Freedom**, Princeton University Press.P251-384. -
([2])حول المزيد في ذلك راجع، مصطفى، عبد المنعم فهمي، **عماله الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص443 وما بعدها.
([3]) الطماوي، سليمان، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص833.

الوظيفية، ويربطها مبدأ مشـــترك هو مبدأ المســـاواة أمام تولى الوظائف العامة، الذي يعتبر الركيزة الرئيسية التي تنطلق منه باقي الضمانات، ومن ثم تأتي الضمانات الأخرى التي لا تقل أهمية عن مبدأ المســاواة أمام تولى الوظائف العامة، وهي ضــمانات التعيين، وضــمانات المعاملة الوظيفية من تقييم وترقية وتأديب، وعلى ذلك ســـوف نتناول الضـــمانات الوظيفية لحرية الرأي لدى الموظف العام في ثلاثة مباحث رئيســية، نبحث في الأول مبدأ المســاواة أمام تولي الوظائف العامة، ونعرض في الثاني لضـــمانات التعين في الوظيفة العامة، ونفرد الثالث لضـــمانات المعاملة الوظيفية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة

يرى جانب من الفقه أن الحرية رديف للمساواة، فلا حرية دون مساواة[1]. وهي مطلب رئيس من متطلبات العدالة [2] وحجر الزاوية في كل تنظيم ديمقراطي.[3]

ويعتبرها بعض الفقه، ضمانه للاستمتاع بالحقوق والحريات في ظل العدالة، حيث أنها ليست من قبيل الحريات لأنها لا تمارس فالحريات قوامها الممارسة، وليست من الحقوق لأنها حامية للحقوق، فالذي يحمي الحق لا يعتبر من الحق ذاته. [4]

وعلى ذلك سوف نتناول مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة في هذا المبحث من حيث مفهومه وأساسه القانوني والحماية القضائية له في ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مفهوم مبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة

يعني مبدأ المساواة بشكل عام كما يرى الفقيه اسمان أن الأفراد سواء أمام القانون لا تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو الدين أو اللغة أو المركز الاجتماعي في اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.[5]

والمساواة ليست مطلقة بل نسبية في الحقوق والواجبات لمن تتحقق فيهم المراكز القانونية والظروف المتماثلة وفقاً لإعمال شروط تطبيق النص القانوني. [6]

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "ليس المقصود في مفهوم نص المادة 40 من الدستور التي تنص على أن "المواطنين لدى القانون سواء وهم متساوون في الحقوق والواجبات

([1]) الشرقاوي، سعاد، **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني**، ، مرجع سابق، ص87، متولي، عبد الحميد، **الحريات العامة، نظرات في تطوراتهما وضماناتهما ومستقبلها**، مرجع سابق، ص65.

([2]) نجم، أحمد حافظ، (بدون تاريخ)، **حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان**، دار الفكر العربي، ص98.

([3]) بدوي، ثروت، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص439.

- محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص200.

([4]) الزيات، طارف حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص148.

([5]) كشاكش، كريم يوسف، **الحريات العامة**، مرجع ساق، ص309.

([6]) فهمي، مصطفى أبو زيد، **القانون الدستوري فقهاً وقضاءً**، مرجع سابق، ص162.

- الدبس، عصام على، **النظم السياسية**، مرجع سابق، ص97-98.

العامة" المساواة المطلقة بين المصريين جميعاً، وإنما المقصود المساواة النسبية بينهم في هذا الصدد، ما يعني المســـاواة في الحقوق والواجبات بين جميع من يتحقق فيهم الشـــروط اللازم توافرها للتمتع بالحق أو الالتزام بالواجب".[1]

ومما تقدم يعني مبدأ المســـاواة أمام تولي الوظائف العامة، حق كافه المواطنين الذين يحتلون نفس المراكز القانونية في التقدم إلى الوظائف العامة، ولا يجوز استبعادهم على أسس ومعايير لا تمت للوظيفة العامة بصلة. [2]

المطلب الثاني

الأساس القانوني لمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة

كفلت المواثيق الدولية والدساتير والتشريعات الداخلية في مختلف الأنظمة مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، باعتباره مبدأ رئيسي مستمد من مبدأ المساواة العام، حيث بين الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة الأولى منه "يولد جميع الناس أحراراً متساويين في الكرامة والحقوق..."، ونصت المادة الثانية "لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون أي تمييز..." ونصت المادة الواحدة والعشرين في الفقرة الثانية "لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تقلد الوظائف العامة في البلاد".

ولقد بيّن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية مبدأ المساواة بشكل عام في المادة الثانية في الفقرة الأولى "تتعهد كل دولة طرف في هذه العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والذين في ولايتها، دون أي تمييز بســـبب العرق، أو اللون، أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو غير ذلك من الأسباب".

وبينت المادة الخامسة والعشرين في الفقرة (ج) من ذات العهد أن يكون لكل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة(2) وعلى قدم المســـاواة عموما مع ســـواه، فرصـــة تقلد الوظائف العامة في بلده، دون قيود غير معقولة.

([1]) المحكمة الإدارية العليا المصـــرية، القضـــية رقم **1974/237**، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية أكتوبر 1970 الى آخر سبتمبر 1975، قسم التشريع، مجلس الدولة، جلسه 1974/8/25.
([2]) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص32.

وعلى ذات المنوال سارت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم (111) بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة لسـنة 1958، حيث تضـمنت العديد من النصـوص المؤكدة على مبدأ المسـاواة أمام تولي الوظائف العامة.

كذلك أكدت الدساتير المختلفة على هذا المبدأ، حيث نصت المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي 1789 على "يولد الناس ويعيشون أحراراً متساوين في الحقوق ولا يمتاز بعضهم عن بعض إلا فيما يختص بالمصلحة العامة".

وأكدت المادة السـادسـة على أن الجميع متسـاوون لدى القانون ولكل واحد منهم الحق في الوظائف والراتب بحسب مقدرته واستعداده ولا يجوز أن يفضل رجل على رجل في هذا الصدد إلا بفضيلته ومعارفه"، كذلك تم التأكيد على هذا المبدأ، في مقدمة الدستور الفرنسي ،1946 كما أكد على ذلك أيضا الدستور الحالي لسنة 1958 في المادة الثانية بالقول " لكل مواطن الحق في الحصول على عمل وتقلد الوظائف العامة ولا يجوز أن يتضـرر أحد في عمله أو ووظيفته بسبب أصـوله وآرائه أو معتقداته"، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مبدأ المساواة من المبادئ العامة للقانون. [1]

وفي الأردن لم يكفل الدستور مبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة بالشكل المطلوب حيث بين في المادة (22) أن لكل أردني حق في تولي المناصـب العامة بالشـروط المعينة في القانون أو الأنظمة، والتعيين في الوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والإدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفايات والمؤهلات[2]، فاستخدم المشرع في بداية المادة مصطلح المناصب العامة والتي عادة ما تستخدم للدلالة على الوظائف العليا وبين أن توليها وفقاً للقانون وهو ما لا يعتبر تجسيداً لمبدأ المسـاواه لأن القانون في بعض الأحيان قد يخل بمبدأ المسـاواة وما يؤكد هذا التفسـير عودة المشرع واستخدامة لمصطلح الوظائف العامة في ذات المادة وبيّن أن التعيين فيها على أساس الكفايات والمؤهلات فهذه الأخيرة ليسـت من مظاهر التمييز فمظاهر التمييز عادة ما تكون في العقيدة والجنس والعرق والدين والرأي، فالمشـرع الأردني لم يوفق في الصـياغة فكان عليه، أما النص أن الأردنيون سواء أمام الوظائف العامة فقط أو نص على المبدأ مع بيان مظاهر التمييز التي ذكرناها.

---

(1)الزيات، طارق حسنين، **حرية الراي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص150.

(2) وتعني كلمة (الدولة) الواردة في المادة، الحكومة بوزاراتها ودوائرها والمؤسـسـات الرسـمية العامة التابعة لها، راجع في بيان ذلك، القرار التفسيري للمجلس العالي لتفسير الدستور رقم 1995/1، بتاريخ 1995/3/30، الجريدة الرسمية، العدد 4039، ص 1147.

أما الدستور البحريني، فقد أكد على هذا المبدأ في المادة (16) حيث بيّن أن الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، والمواطنين سواء في تولي الوظائف العامة وفقاً للشروط التي يقررها القانون، وهنا أقر المشرع مبدأ المساواة دون ذكر لمظاهر التمييز فكان من الأفضل أن يذكر المشرع هذه المظاهر على سبيل المثال على غرار المشرع الفرنسي.

بعد ذلك جاءت التشريعات الوظيفية المختلفة لتؤكد ما نصت عليه المواثيق الدولية والنصوص الدستورية، حيث نصت المادة (5) من القانون الفرنسي لسنة 1983 على ضرورة توافر الشروط العامة للوظيفة كالجنسية والتمتع بالحقوق المدنية وعدم وجود سوابق قضائية وأن يكون وضعه مطابقاً لأوضاع القوانين الخاصة بالخدمة العسكرية وأن تتوفر فيه الشروط الصحية[1]، كما بينت المادة (6) من ذات القانون على عدم جواز التمييز بين الموظفين بسبب انتماءاتهم السياسية النقابية والفلسفية والدينية والجنس أو انتماءاتهم العرفية.[2]

وفي الأردن بين نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 في المادة (41) أن يتم التعيين في وظائف الخدمة المدنية وفق الاحتياجات التي تم إقرارها في جداول تشكيلات الوظائف بما يحقق استخدام أفضل الكفاءات وفق أسس الاستحقاق والجدارة وتحقيق مبادئ الشفافية والعدالة وتكافؤ الفرص، كما بينت المادة (43) الشروط العامة للتعيين التي لا تخل بمبدأ المساواة.

وفي قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) لسنة 2010 ولائحته التنفيذية لم نشهد أي نص يؤكد على مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة بشكل صريح، إلا أنه يمكن أن يستشف هذا المبدأ من خلال عرض المادة (11) من القانون للشروط العامة للتعين التي لم يكن فيها ما ينم عن الإخلال بمبدأ المساواة، وكان من الأفضل أن يؤكد المشرع على هذا المبدأ في قانون الخدمة المدنية كضمانة مهمة ترتكز عليها باقي الضمانات.

---

(1)محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص213.

(2) شطناوي، على خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص38.

المطلب الثالث

الحماية القضائية لمبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة

لا قيمة عملية لمبدأ المساواة إذا ظل بمنأى عن الرقابة القضائية، فقد يتعرض هذا المبدأ للانتهاك من قبل السلطة التشريعية حال صدور قانون مخالف نصاً وروحاً لهذا المبدأ، وقد تكون المخالفة من قبل السلطة التنفيذية بصدور قرارات تتعارض مع مبدأ المساواة. (1)

لذا استقر القضاء الدستوري والإداري على أن مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة مبدأ دستورياً، لا يجوز مخالفته سواء من قبل المشرع أو الحكومة، باتخاذ أية قوانين أو قرارات من شأنها التمييز بين المرشحين لاعتبارات سياسية أو دينية أو عرقية أو اعتبارات الجنس.(2)

وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية المصرية **"**أن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون- بقدر تعلقه بالحدود التي تباشر فيها هذه المحكمة ولايتها- مؤداه، وعلى ما جرى عليه قضاؤها، أنه لا يجوز أن تخل السلطتان التشريعية أو التنفيذية في مجال مباشرتها لاختصاصها التي نص عليها الدستور بالحماية المتكافئة للحقوق جميعها، سواء في ذلك تلك التي قررها الدستور أو التي ضمنها المشرع تمييزاً غير مبرر تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصرها.(3)

ويراقب القضاء الدستوري التشريعات المتصلة بالوظيفة العامة ومدى دستوريتهما، من ناحية ضمان المساواة لجميع المواطنين في الالتحاق بالوظيفة، كذلك الأمر بالنسبة للقضاء الإداري فيراقب مشروعية القرارات الإدارية، ومدى مطابقتها لمبدأ المساواة، وعلى وجه الخصوص قرارات التعيين، ولتوضيح ذلك نبحث في هذا المطلب الرقابة الدستورية على القوانين المنظمة لتولى الوظيفة العامة في فرع أول ثم نبحث رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات الإدارية المتصلة بالوظيفة العامة في فرعٍ ثانٍ، وذلك على النحو التالي:

---

(1) شطناوي، على خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص33.
(2) محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية لموظف العام**، مرجع سابق، ص219.
(3) المحكمة الدستورية المصرية المصرية ، **رقم 241 لسنة 26 قضائية، 2005.**

الفرع الأول

الرقابة الدستورية على القوانين المنظمة لتولي الوظائف العامة

تعتبر الرقابة الدستورية على دستورية القوانين بشكل عام، ضمانه هامة للحريات العامة بشكل عام، لذا اعتمد الدستور الأردني والبحريني هذه الضمانة الهامة وتم التأكيد عليها من خلال إنشاء محاكم متخصصة تباشر مهمة الفصل في دستورية القوانين واللوائح(الأنظمة). [1]

وتأتي أهمية مبدأ المساواة بالنسبة للرقابة الدستورية من اعتباره أحد المبادئ العامة للقانون التي تلتزم الدولة بتطبيقه حتى في حال خلو نص في دستورها يقر هذا المبدأ، كذلك ترتكز هذه الأهمية على الديمقراطية والفلسفة السياسية باعتبار أن الحرية لا توجد إلا في ظل مبدأ المساواة، ولا ديمقراطية بغير حرية. وقد استخدم مبدأ المساواة كأساس لتطبيق جميع الحقوق والحريات، ولهذا يعتبر هذا المبدأ حجر الزاوية للقضاء الدستوري بوصفه إحدى الركائز الرئيسية لدولة القانون وعلى الرغم من الإقرار الصريح لهذا المبدأ في الدساتير إلا أنه يستخلص من مجموعة المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون وعلى وجهة الخصوص مبدأ سيادة القانون، ومبدأ الديمقراطية[2].

وحول أهمية مبدأ المساواة، قضت المحكمة الدستورية العليا المصرية[3] " إن مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، والذي رددته الدساتير المصرية المتعاقبة جميعها، بحسبانه ركيزة أساسية للحقوق والحريات على اختلافها وأساساً للعدل والسلام الاجتماعي، غايته صون الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية القانونية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، وقيداً على السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق التي لا يجوز بحال أن تؤول إلى التمييز بين المراكز القانونية التي تتحدد وفق شروط موضوعية يتكافأ المواطنون من خلالها أمام القانون، فإن خرج المشرع على ذلك سقط في حمأة المخالفة الدستورية".

وحول صور التمييز تقول المحكمة الدستورية العليا المصرية "وكانت صور التمييز التي تناهض مبدأ المساواة أمام القانون المنصوص عليه في المادة (40) من الدستور- على ما جرى به

([1]) راجع في ذلك المادة (106) من الدستور البحريني، والمواد – (58، 59، 60، 61) من الدستور الأردني.
([2]) سرور، أحمد فتحي (2003) ، **مبدأ لمساواة في القضاء الدستوري**- مقال منشور بمجلة الدستورية التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا المصرية السنة الأولى- العدد الثاني إبريل.
([3])حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، **في القضية رقم 153 لسنة 26** ، جلسة 2005/7/31م

قضاء هذه المحكمة – وإن تعذر حصرها، إلا أن قوامها كل تفرقه أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور أو القانون، وذلك سواء بإنكار أصل وجودها، أو تعطيل، أو انتقاص آثارها بما يحول دون مباشرتها على قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع بها. (1)

وتؤكد المحكمة الدستورية العليا المصرية "أن مبدأ المساواة وما تقضية من الحماية القانونية المتكافئة- تفترض تماثل المراكز القانونية في نطاق الموضوع محل التنظيم التشريعي، ومعاملتها بالتالي على ضوء قواعد محددة لا تفرق بين أصحابها بما ينال مضمون الحقوق التي يتمتعون بها"(2)، فالمساواة بين الموظفين العموميين تشمل المساواة بين المرشحين في المزايا والالتزامات الوظيفية العامة ونبذ أي صورة من صور التمييز المجافية للدستور يكون قوامها، تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق أو الحريات التي كفلها الدستور أو القانون، بما يحول دون مباشرتها على قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع بها.(3)

وفي ذات الاتجاه يذهب قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى أن المساواة تكون بين المتساويين في نفس المراكز القانونية والظروف، فعدم تماثل المراكز القانونية يتطلب تطبيق قواعد متباينة، وتمييزاً في المعاملة القانونية، وبناءً على ذلك فإن تدخل المشرع مسبقاً بوضع شروط معينه لكل وظيفة تتناسب مع أعبائها مثل المؤهل العلمي، والسن وحسن السلوك الذي يتناسب مع الوظيفة لا يعتبر إخلالا بمبدأ المساواة طالما أن هذه الشروط تعطي الفرصة للتقدم للوظيفة على قدم المساواة لكل من توافرت فيه هذه الشروط، كما أن تدخل المشرع بتعديل شروط الالتحاق بالوظائف العامة، لا يخل بمبدأ المساواة ما دام تعلق الأمر بالمصلحة العامة.(4)

وبمطالعة أحكام المحكمة الدستورية الأردنية نجدها أثارت بشكل عام مبدأ المساواة كضمان لكافة الحقوق والحريات العامة، بالقول "وحيث أن مبدأ المساواة المنصوص عليه بالمادة السادسة من الدستور مؤداه أنه لا يجوز أن تخل السلطتان التشريعية والتنفيذية في مجال مباشرتهما لاختصاصاتهما التي نص عليها الدستور بالحماية المتكافئة للحقوق جميعاً سواء في ذلك التي ضمنها الدستور أو المشرع وذلك تحقيقاً للسلم والأمن الاجتماعي، بذلك يكون مبدأ المساواة مانعاً من النصوص القانونية

---

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، **في القضية رقم 24 السنة 24** ، جلسة 2006/4/9م.
(2) المحكمة الدستورية العليا المصرية في **القضية رقم 102 ق 2**، جلسة 1993/6/19.
(3) المحكمة الدستورية العليا المصرية، **القضية رقم 6 لسنة 5 ق** ، جلسة 1995/4/15م،
(4) محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، 201-222.

التي يقيم بها المشـــرع تمييزاً غير مبرر تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصــــرها، ذلك أن الأصـل في سـلطة المشـرع في مجال تنظيم الحقوق أنها سـلطة تقديرية ما لم يقيد الدسـتور ممارسـتها بضـــوابط تحد من إطلاقها وتقيم حداً لا يجوز تخطيه، وعليه فإن الدســـتور إذ يعهد بتنظيم موضـــوع معين إلى السـلطة التشـريعية فإن ما تقرره من قواعد قانونية بصــدده لا يجوز أن تنال من الحق محل الحماية بأي صورة كانت، وذلك إعمالا لنص المادة (1/128) من الدستور".[1]

وتناولت المحكمة الدســتورية في البحرين مبدأ المســاواة كأحد الركائز الضــرورية للحريات العامة بالقول "إن الدسـتور جعل مبدأ المسـاواة بين المواطنين أمام القانون أسـاسـاً من أسـس المجتمع التي تكفلها الدولة، وذلك بنص المادة (4) منه، وحرص على إعمال هذا المبدأ العام في شــأن مســاواة المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، فنص في المادة (18) منه على أن "الناس ســـواســـية في الكرامة الإنسـانية، ويتسـاوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة، لا تمييز بينهم في ذلك بسـبب الجنس أو الأَصـل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، وحيث أن مبدأ المسـاواة بين المواطنين أمام القانون المنصـوص عليه في دسـتور مملكة البحرين في المادتين المشـار إليهما، والذي تردده الدسـاتير المعاصـــرة، بحســـبانه ركيزة أســـاســـية للحقوق والحريات على اختلافها، وأســـاســـاً للعدل والســـلام الاجتماعي، غايته صـــون الحقوق والحريات في مواجهة كافة صـــور التمييز التي تنال منها أو تقيد ممارستها، سواء كان ذلك - حسبما نص عليه الدستور- بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، أو بسـبب أي صـور أخرى من صـور التمييز التي لم يذكرها، على اعتبار أن مبدأ المسـاواة وســـيلة لتقرير الحماية المتكافئة التي لا تمييز فيها بين المراكز القانونية المتماثلة، فلا يقتصـــر مجال إعماله على ما كفله الدستور من حقوق أو على ما ذكره من صـور التمييز، وإنما يمتد كذلك إلى جميع الحقوق وجميع صـور التمييز التي يقررها القانون من مفهوم مجرد، وإنما بالنظر إلى أن القانون تعبير عن سياسـة محددة أنشـأتها أوضـاع لها مشكلاتها، وأنه تغيا بالنصـوص التي تضـمنها تحقيق أغراض بذاتها من خلال الوسائل التي حددها، وكلما كان القانون مغايراً بين أوضـاع أو مراكز بذاتها من خلال الوســائل التي حددها، وكلما كان القانون مغايراً بين أوضـــاع أو مراكز قانونية أو أشـــخاص لا تتحد واقعاً فيما بينها، وكان تقديره في ذلك قائماً على أســـاس موضـــوعية، مســـتهدفاً غايات لا نزاع في مشـــروعيتها، وكافلاً وحده القاعدة القانونية في شــأن أشـخاص تتماثل ظروفهم بما لا يجاوز متطلبات

([1]) راجع حكم المحكمة الدستورية الأردنية، **رقم (4) لسنة 2014م** بشأن الطعن المقدم بعدم دستورية المادة (14/ب) من نظام موظفي وكالة الانباء الأردنية وتعديلاته رقم (17) لسنة 2010م. سبق الاشارة له.

تلك الغايات كان واقعاً في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع، وكان مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون لا يقوم - على ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية- على معارضة صورة التمييز جميعها ذلك أن بينها ما يستند إلى أسس موضوعية ولا ينطوي بالتالي على مخالفة لنص المادتين (4) و(18) من الدستور، فالتمييز المنهي عنه بموجبها هو الذي يكون تحكمياً، ذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته، بل لتحقيق أغراض بعينها يعتبر هذا التنظيم ملبياً لها، وتعكس هذه الأغراض إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع لبلوغها متخذاً من القواعد القانونية التي يقوم عليها هذا التنظيم سبيلاً إليها".[1]

([1]) حكم المحكمة الدستورية البحرينية، في الاحالة الملكية رقم **(إ. ج. م/2014/12م)** لسنة 12 قضائية مع 2014/7/9م منشور في الجريدة الرسمية، العدد 3165- الخميس 17يوليو 2014. سبق الاشارة له

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرارات الإدارية

تنطلق رقابة القضاء الإداري من مبدأ المشروعية الذي يعتبر أحد الضمانات المهمة في وقتنا الحاضر الذي يقضي بتوافق تصرفات الهيئات العامة في الدولة مع قواعد القانون.[1]

والمشروعية هي صفة لكل ما هو مطابق للقانون، وهو مبدأ جوهري وضروري لتصرفات الإدارة فلا بد أن تتطابق تصرفاتها مع القانون، وهذا يعني أنه لا يجوز للإدارة أن تقوم بأي عمل مادي أو قانوني إلا وفقاً للقواعد القانونية الموضوعية والشكلية النافذة في الدولة.[2]

والمقصود هنا بالقانون، القانون بمعناه الواسع فيشمل القواعد المكتوبة الدستورية أو التشريعية والمعاهدات الدولية والقرارات التنظيمية، وقد تكون القواعد غير مكتوبة كالعرف والمبادئ العامة للقانون. [3]

وبالتالي يلجأ القضاء الإداري إلى مطابقة القرارات الإدارية المتصلة بالوظيفة العامة بالقواعد المكتوبة، والمتصلة بالموضوع ومن هنا يلجأ لمطابقة القرار الإداري مع مبدأ المساواة باعتباره مبدأ دستورياً مكتوباً، وفقاً لمفهوم مبدأ المشروعية سالف البيان، إلا أن هناك بعض الدساتير لا تضمن مبدأ المساواة في دساتيرها بشكل صريح عندها يلجأ القضاء لها باعتباره إحدى المبادئ العامة القانون التي أقر القضاء بأن مخالفتها تشكل حالة من حالات عدم المشروعية، والتي يعود الفضل في إرساء فكرتها إلى مجلس الدولة الفرنسي والذي اعتبر مسألة الحريات العامة والحقوق الفردية وحرية الرأي والتفكير ومبدأ المساواة في جميع مظاهرة وعلى وجه الخصوص المساواة أمام تولي الوظائف العامة من المبادئ العامة للقانون.[4]

والمساواة – كما ذكرنا - ليست مساواة حسابية بل هي مساواة قانونية، فإذا توافرت الشروط التي وضعها المشرع في طائفة من الأفراد وجب إعمال مبدأ المساواة بينهم، أما إذا توافرت الشروط في البعض دون البعض الآخر انتفى مناط التسوية بينهم، وكان لمن توافرت فيهم الشروط دون سواهم

([1])جمال الدين، سامي، (1982). **الرقابة على اعمال الإدارة**، (ط1)، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، ص15.

([2])حافظ، محمود محمد،(1970). **القضاء الإداري**. دار النهضة العربية، القاهرة، ص2.

([3])خماس، خارق أحمد(2007).**القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة البحرين**. (ط1)، جامعة البحرين، كلية الحقوق، ص30 وما بعدها.

([4]) خماس، فاروق أحمد، **القضاء الإداري وتطبيقاته في مملكة البحرين**، مرجع سابق، 33-35.

أن يمارسوا الحقوق التي كفلها لهم القانون، فالقضاء الإداري يراقب القرارات المتعلقة بمبدأ المساواة القانونية، ولا يعتد بعدم المساواة الواقعية وأن المساواة لا تكون إلا بين الأفراد المتساويين في نفس المراكز، وعليه فإن الأفراد أصحاب الظروف المتماثلة يعاملوا معاملة متساوية دون أن يكون لأحدهم أفضلية على الآخر.[1]

ولقد بسط القضائين الأردني والبحريني رقابتة على مبدأ المساواة، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية **"**لقد استقر الفقه والقضاء على أن المقصود بالمساواة أمام القانون المقررة في المادة السادسة من الدستور هو عدم التمييز بين أفراد الطائفة الواحدة إذا تماثلت مراكزهم القانونية وليس المساواة بين طائفة من الأفراد كطائفة الموظفين**"**.[2]

وتقول المحكمة الكبرى المدنية في البحرين**"** ولا ريب في أن استيفاء المرشحين للاشتراطات العامة للوظيفة هي مسألة قانونية تخضع لرقابة القضاء للتأكد من مراعاة الجهة الإدارية للتطبيق السليم للقانون واحترامها لتعهداتها واشتراطاتها التي وضعتها بنفسها لنفسها وأفصحت عنها لجميع المتقدمين احتراما للمبدأ الدستوري، وهو المساواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة**"**.[3]

انتهينا في هذا المبحث من مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة وبينا مفهومة وأساسة القانونية وتطبيقات القضاء له للنتقل بعد ذلك في المباحث التالية للضمانات الوظيفية الأخرى والتي ترتكز على هذا المبدأ بشكل رئيسي وهي ضمانات التعيين وضمانات المعاملة الوظيفية.

([1]) المحكمة الإدارية العليا المصري، **في الطعن (رقم 2843) لسنة 29** ق جلسة 1985/11/7 " وحكمها في 1992/11/21 **في الطعن رقم 1111 لسنة 34** ق ،مجموعه 1993 إلى1997 قاعدة 140 ص 599.

([2]) محكمة العدل العليا الأردنية، **القضية رقم 77/34** ، مجلة نقابة المحامين، عدد 8،7 لسنة 1977، ص978.

([3]) محكمة الكبرى المدنية البحرينية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم **2006/6806**، 2007/1/31، حكم غير منشور.

المبحث الثاني

ضمانات التعيين في الوظيفة العامة

يوجد للتعيين مفهومين مختلفين، أولهما المفهوم الضـــيق، الذي يتحقق ببدء العلاقة الوظيفية والتحاق الموظف العام لأول مرة بســلك الوظيفة العامة، وتســتمر بعدها العلاقة الوظيفية حتى تنتهي بإحدى طرق انتهاء الخدمة القانونية، والمفهوم الآخر هو المفهوم الواســع الذي يشــمل تقليد الشــخص الوظيفة لأول مرة وبعد ذلك يدخل في مفهوم التعيين تقليد الموظف وظيفة جديدة تختلف في طبيعتها وشروط التعيين فيها عن الوظيفة التي كان يشغلها الموظف سابقاً. (1)

وتبنت محكمة العدل العليا في قضائها المفهوم الواسع للتعيين في الوظيفة العامة، حيث استقر قضائها على "أن التعيين هو أول قرار يصدر من السلطة بإسناد وظيفة إلى شخص عادي أو بنقله نوعياً فيجري تعيينه من قبل مرجع آخر بوظيفة تختلف طريقة التعيين فيها". (2)

وفي حكم آخر قضت "من المبادئ التي استقر عليها الفقه والقضاء أن تقليد الموظف وظيفة أخرى تختلف عن الوظيفة التي كان يشغلها من حيث التأهيل لها وشروط التعيين فيها يعتبر تعييناً لا ترقية".(3)

وقضت أيضاً "إذا نقل موظف إلى كادر آخر تختلف فيه طبيعة الوظيفة ويختلف فيه المرجع الذي يتولى الموظف كما هو الشأن في حالة تعيين موظف في الجهاز الإداري قاضياً فإنه لا بد أن يعينه المجلس القضائي وبهذه الحالة يعتبر هذا الإجراء تعيينا لا نقلاً... ولذا يكون القرار تعييناً إذ كان المرجع في تعيين الموظف في الوظيفة الأولى يختلف عن المرجع المختص في التعيين بالوظيفة التالية. (4)

ولم نلاحظ في أحكام القضـاء البحريني التي استطعنا العثور عليها ما يفيد توجه القضـاء حول مفهوم التعيين.

---

(1) شـــطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، ص28-30 - ذنيبات، محمد جمال، **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 301

(2) محكمة العدل العليا الأردنية، **القضية رقم 85/89** ، مجلة نقابة المحامين ، 1986،العدد 4، ص437.

(3)محكمة العدل العليا الأردنية ، **القضـــية رقم 70/87** ، بتاريخ 1970/9/13 ، مجلة نقابة المحامين ،1970، ص 892

(4)محكمة العدل العليا الأردنية ، **القضـــية رقم 85/54**، بتاريخ 1986/5/31، مجلة نقابة المحامين ، 1986، ص514.

يعتبر التعين في الوظيفة العامة حقاً دستورياً لكل مواطن يحكمه مبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة، إلا أن ذلك لا يعني عدم وجود حد أدنى من الشروط يضمن كفاءة وصلاحية المتقدم لشغل الوظيفة العامة، وقدرته على القيام بمهامها التي تضمن حسن سير المرفق العام، وأدائه لمهامه على أكمل وجه[1]، طالما أن مثل هذه الشروط لا تستبعد طائفة معينه بذاتها.[2]

فعملية التعيين تمر بمراحل متعددة يلزم تتبع أحكامها الموضوعية والإجرائية بشكل دقيق، لذلك يولي المشرع اهتماما خاصاً بأحكام التعين، فيحدد الشروط الواجب توافرها بمرشحين الوظيفة العامة، ويحدد طرق وأساليب المفاضلة بين المرشحين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة[3].

وعلى ذلك سوف نتناول في هذا المبحث شروط التعيين في الوظيفة العامة مع التركيز على الشروط التي قد تكون مدخلاً للتفرقة بين الأفراد على أساس ممارسة الشخص لحرية الرأي في مطلب أول ثم نتطرق لأساليب وطرق التعيين ومدى ضمانها لمبدأ المساواة في الوظيفة العامة في مطلب ثانٍ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

شروط التعيين في الوظيفة العامة

لا يخلو قانون في الخدمة المدنية في العالم من شروط عامة لشغل الوظيفة، وان كانت هذه الشروط تختلف نسبياً من نظام لآخر إلا أنها تدور في الغالب حول السن واللياقة الصحية والجنسية والكفاءة العلمية والكفاءة الأخلاقية، ولقد حدد نظام الخدمة المدنية الأردني رقم(82) لسنة 2013 في المادة (43) الشروط اللازمة للتعيين في الوظيفة، وهي:

أ. أن يكون أردني الجنسية

ب. أكمل الثامنة عشر من عمره بموجب البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات، أما إذا كان يوم ولادته غير معروف اعتبر من مواليد اليوم الأول من شهر كانون الثاني من السنة التي ولد فيها.

([1]) بطيخ، رمضان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص88.
([2]) شطناوي، على خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص41.
([3]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص47.

ج. سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بالأعمال التي سيعين فيها بموجب قراراً من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن تمنعه من القيام بإعمال الوظيفة التي سيعين فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص.

د. غير محكوم بجناية وبجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة.

ه. مستوفياً لمتطلبات وشروط إشغال الوظيفة الشاغرة.

كذلك حددت المادة (11) من قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48) سنة 2010 شروط التوظيف، وهي:

1. أن يكون متمتعاً بالجنسية البحرينية.
2. أن يكون محمود السيرة حسن السمعة.
3. ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره ومع ذلك إذا كان الحكم مشمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين الشخص بعد موافقة الديوان.
4. ألا يكون قد سبق فصله من الخدمة بحكم قضائي نهائي أو بقرار تأديبي نهائي ما لم تمض على صدور أي منها ثلاث سنوات على الأقل.
5. ألا يقل سنة عن سبعه عشرة سنة.
6. أن تثبت لياقته الصحية للوظيفة المطلوب شغلها والتي يحددها الديوان.
7. أن يكون مستوفياً لشروط الوظيفة المطلوب شغلها والتي يحددها الديوان.

وحسناً فعل المشرع البحريني عندما أورد هذه الشروط في قانون الخدمة المدنية ولم يتركها للائحة التنفيذية باعتبارها شروط مهمة تتصل بمبدأ المساواة أمام الوظائف العامة الأمر الذي يشكل ضمانة مهمة تتصل بالتعيين في الوظائف العامة.

ويلاحظ في شروط تولى الوظائف العامة سواء في القانون البحريني أو الأردني أنه يوجد فيها ما هو سهل إثباته بموجب وثائق مكتوبة لا مجال للإدارة التلاعب فيه أو التعذر به بقصد عرقلة مسائل التوظيف لإخفاء سب حقيقي يتمثل في اعتناق وتبني الشخص المرشح لرأي معين، وهذه الشروط هي شرط الجنسية والسن واللياقة الصحية، وعلى النقيض من ذلك، يوجد في أنظمة الخدمة المدنية شروط أخرى يمكن وصفها بأنها شروط مطاطة أثبت التجربة العلمية أن الإدارة تلوذ خلفها لحرمان المرشح من الوظيفة العامة كسبب مقنع عن سبب حقيقي يتمثل في تبني المرشح لفكر أو رأي معين، وهذه

الشروط هي شرط حسن السمعة والسلوك وشرط عدم المحكومية الجنائية، وسوف نتناولها بشيء من التفصيل في فرعين مستقلين وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

شرط حسن السمعة والسلوك

يعبر بعض الفقه عن هذا الشــرط بشــرط الصــلاحية الأخلاقية أو الأدبية، ويعتبرها من أهم شروط التعيين، وذلك لضمان حسن سير الوظيفة العامة، وضمان كرامتها تحقيقاً للمصلحة العامة، فالموظف العام يجب أن يكون محلاً للثقة والأمانة[1] باعتباره ممثلاً للدولة، ومجســداً لهيبتها ونفوذها أمام المواطنين، وهو المؤتمن على أسرار الدولة والأفراد[2] ولذلك تشترط أغلب التشريعات الوظيفية في مختلف الأنظمة هذا الشرط، ويعتبر هذا الشرط من الشروط المفترضة في كل شخص ومن باب أولى من يتولى العمل العام[3]، ولقد أكد المشــرع البحريني على هذا الشــرط ضــمن شــروط الالتحاق بالوظيفة العامة بينما صمت المشرع الأردني عنه.

وعلى ذلك ســوف نتناول في هذا الفرع مســألتين، الأولى مفهوم حســن الســمعة والســلوك والأخرى نبحث فيها تقدير السمعة والسلوك وإثباتها، وذلك على النحو التالي:

أولاً: مفهوم حسن السمعة والسلوك

إن تحديد تعريف منضبط لشرط حسن السمعة والسلوك أمر في غاية الصعوبة، ومرد ذلك بالدرجة الأولى إلى نســبية هذا المفهوم واختلافه من زمان لآخر، ومن مكان لآخر، ومن وظيفة لآخرى[4].

إن وضع تعريف لشرط حسن السمعة والسلوك يجعلنا إما أن نميل إلى ربط حسن السمعة والســلوك بالقواعد القانونية العقابية والتي بدورها تحدد المفاهيم التي تطابق الأفعال على النصــوص التجريمية [5] وبالتالي يكون هنا مسألة حسن السمعة مرتبطة بصدور حكم قضائي جنائي نهائي وعدم

([1]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص54.
([2]) بطيخ، رمضان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص93.
([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصــرية، **الطعن رقم 9805**، س 51 ق، صــادر 2007/1/13، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة(الدائرة الأولى)، الجزء الأول، من اول أكتوبر سنة 2006 وحتى ابريل منه 2007، ص306.
([4]) مصطفى، عبد المنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص326.
([5]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا – مصر)** ، مرجع سابق، ص155.

وجوده يعني أن السمعة سليمة لا غبار عليها وبالطبع فإن هذا المفهوم يحد من السلطة التقديرية للإدارة في تقدير هذا الشرط.

وهناك تعريف ثان، يميل إليه القضـــاء الإداري بالقول "هي ما عرف عن المرء أو عرف به من صــفات حميدة أو غير حميدة تتناقلها الألســن، وتقر في الأذهان على أنها صــحيحة وإن لم يمكن ردها إلى أصل ثابت معلوم، ولذلك فإنه لا يشترط لسوء السيرة المرء أن يكون قد وجه له اتهام مشين أو صدرت ضده أحكام ماسة... وإنما يكتفى لسوء سيرة المرء أن تقوم ضده الشبهات وتعلق بسمعته شوائب تلوكها الألسن، دون أن يصل الأمر إلى حد إدانته في ذلك بأية أحكام جنائية أو غيرها..[1]

من جانبها بينت محكمة العدل العليا المقصـود بحسـن السـمعة بالقول: "إن المعنى الذي قصـده الشـارع من اشـتراط (حسـن السـمعة) لتولي أعمال معينة أن يكون من يتولى من هذه الأعمال محمود السـيرة لم يسـمع عنه ما يشـينه أو يحط من قدرة بين الناس، حائزاً لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة التي يرغب في مزاولتها وعلى ذلك فسوء السمعة يجب أن يكون مرجعه ضعف في الخلق وانحراف في الطبع يدفعان بالرجل إلى طريق الرذيلة ويجنبانه طريق الفضـيلة والشـرف حتى تشـيع عنه قالة السوء." [2]

ويرى جانب من الفقه – بحق- أن هذا التعريف الذي يتبناه القضـــاء يفتح باب التعســف على مصـراعيه أمام جهة الإدارة، بل يجعل الفرد الذي يرتكب جريمة جنائية وحكم بوقف التنفيذ في موقف أفضل من الشخص الذي لم يرتكب أية جريمة، بسبب تعرضـه لبعض الأقاويل والشائعات، وذلك في وطن نسبة الأمية فيه عالية والمستوى الثقافي متدني يتناول فيها أوجه السلوك بشكل مسطح، بل أكثر من ذلك فإن من حكم عليه لأول مرة فإنه يجوز تعيينه رغم ثبوت التهمه المنسوبة إليه، كذلك من سبق فصــله من الخدمة بقرار أو حكم تأديبي نهائي إذا مضـــى على صــدوره فترة زمنية يكون في وضــع أفضل أيضاً، فإذا كانت العقوبة التأديبية ستتقادم حتى لو كانت ماسة بالكرامة الوظيفة ويجوز لمرتكبها مرة أخرى تولي الوظيفة العامة، فهي ليست كذلك لمن يشوب سلوكة السمعة السيئة فيكون حرمانه من الوظيفة العامة شبه أبدي. [3]

([1]) حكم محكمة القضـاء الإداري المصـرية، **في الطعن رقم 777**، صـادرة /1958/3، سـنة 11ق مجموعة السـنة 12،13،ص83.

([2]) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، **في القضية رقم 1953/57**، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1954،ص139.

([3]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا – مصر)**، مرجع سابقن ص156.

ولم نعثر على حكم للقضاء البحريني يعرف شرطة حسن السمعة الإ أنه يتضح من قضائها أنها تبتعد عن ربط حسن السمعة بالقضاء الجنائي وفي ذلك تقول "إن اتهام الموظف بجريمة لا تتفق مع مقتضيات السلوك الوظيفي يشكل في حد ذاته واقعة مادية لها دلالتها في تقرير سلوكه فلا تثريب على الجهة الإدارية إذا اتخذتها سبب مبررا لمجازاته تأديبياً دون انتظار لنتيجة محاكمته عن جريمة أمام المحكمة المختصة ولا يؤثر في مشروعيه هذا السبب القضاء بعد ذلك ببراءته للشك الذي يفسر في المحاكمة الجنائية لصالح المتهم". (1)

ثانياً: تقدير حسن السمعة والسلوك وإثباته

إن تقدير مسألة حسن السمعة من عدمها مسألة بالغة الصعوبة، ومرد ذلك إلى صعوبة تحديد المعيار المعول عليه في ذلك، إن تحديد المعيار لتقدير حسن السمعة يرتبط بجملة من العناصر تتصل بالعادات والتقاليد والدين والعرف والأخلاق (2) فالأمر يختلف من بيئة إلى أخرى ومن مجتمع لآخر ومن زمن لآخر ومن وظيفة لأخرى.

وبالرغم من أن حسن السمعة والسلوك يعد شرطاً عاماً لتولي كافة الوظائف العامة، إلا أن مستوى حسن السمعة يختلف من وظيفة لأخرى، فعلى سبيل المثال تتطلب الوظائف القضائية والوظائف العليا والوظائف التعليمية مستوى أعلى من السمعة عن تلك المطلوبة في الوظيفة العادية.

وبالتالي لا مانع من تساهل الإدارة في شرط حسن السمعة في بعض الوظائف، وتتشدد في هذا الشرط بالنسبة لوظائف أخرى ولذلك انتهت إدارة الفتوى والتشريع للجهازين المركزيين للتنظيم والإدارة والمحاسبات بمجلس الدولة المصري، إلى أن الحكم الصادر على أحد العاملين في جريمة تسول وإن كان يقطع بخروج هذا العامل على مقتضى الوظيفة في الحفاظ على كرامتها، إلا أنه ليس من شأنه أن يضفى على تلك الجريمة وصف الإخلال بالشرف، إذ أنه يشغل وظيفة دنيا في تلك التدرج الوظيفي بالجهة الإدارية التي يعمل بها(3).

---

(1) محكمة التمييز البحرينية، القضية رقم **1993/42**، 1993/3/19، مجموعة الاحكام الصادرة من محكمة التمييز، السنة الرابعة، يناير- ديسمبر 1993، قاعدة رقم 62، ص 272. – وفي ذات المعنى، حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم **2003/6084**، 2004/9/27، حكم غير منشور.

(2) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص54.

(3) حكم الإداري العليا المصرية، في 1965/12/8 **في الطعن رقم 1378** لسنة 2 ق مجموعة السنة الثانية، ص161.

وقضـت المحكمة الإدارية العليا المصـرية بشـرعية اعتراض وزير الداخلية على اختيار أحد المرشحين لمنصب العمدية استناداً إلى ما سبق الحكم عليه في جريمة ضرب بمبلغ خمسمائة قرش مع إيقاف التنفيذ وبمبلغ مائتي قرش لإهانة أحد ضباط الشرطة لأن ذلك له دلالته على جراءته على رجال حفظ الأمن ولا يبشر بإمكان تحقيق التعاون بينهم [1].

وتقول محكمة العدل العليا الأردنية بشـأن السـلوك المطلوب في القضـاة" وإنما يتعين أن تكون مقاييس سـلوكه (أي القضـاة) أكثر صـرامة وأشـد حزماً بحيث يكون محمود السـيرة حسـن السـلوك معتصماً بالاستقامة والبعد عن مواطن الشبة في الخلق والتجرد من كل انحراف في الطبع".[2]

وفي شـأن سلوك متولين الوظائف التعليمية قضـت محكمة العدل العليا الأردنية "إن ما يحتويه ملف أحد المدرسـين من تقارير صـادرة من مدير التربية تثبت سـوء سـلوكه مما يجعل وجوده ضـاراً في مدارس غايتها تربية أجيال المسـتقبل تربية صـالحة لتنشـئة مواطنين صـالحين، ولا تبلغ وزارة التربية والتعليم هذه الغاية بمثل هذا السلوك، وأن ما يحوية ملفه من بيانات خاصة بسلوكه السيئ يكفي لإثبات سوء سلوكه[3]".

وينبغي أن لا ينظر إلى هذا السلوك نظرة مجردة، فيجب أن يدخل في تقدير سلوك المرشحين للوظيفة طبيعة المجتمع أو البيئة التي صـدر في هذا السـلوك، لأن العبرة بمدى تفاعل هذا السـلوك مع ما استقر في ضمير الجماعة من قيم ومعتقدات. [4]

وكذلك يجب أن يدخل في التقدير وقت ومكان السلوك، فما يعد سلوكاً غير سوي في الماضـي قد لا يعد كذلك اليوم، وما لا يصح في الريف قد يصح في المدينة. [5]

في الواقع تتمتع الإدارة بهذا الشأن بسلطة تقديرية واسعة، تحت رقابة القضاء فيما تستند إليه من وقائع تستمد منها انتفاء حسن السمعة، وتكييفها القانوني لتلك الوقائع حتى لا تسـيء استخدامها أو تنحرف عن المسار الصحيح لها. [6]

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية، **القضية رقم 1378** بجلسة 02/8/ 56 س- 2 العدد لأول ،ص 191
(2) حكم محكمة العدل العليا الاردنية، في الدعوى رقم **2007/264** تاريخ 2007/9/4- منشورات مركز عدالة،
(3) محكمة العدل العليا الأردنية، القضـــية **79/65** بتاريخ 3/19/ 1980، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 1980، ص1211.
(4) الدماصي، محمد السيد (1983)، **توليه الوظائف العامة**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص540.
(5) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا –مصر)**، مرجع سابق، ص158.
(6) بطيخ، رمضان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص96.

وفي ذلك تقول محكمة التمييز البحرينية" نظام الخدمة المدنية رقم 471 المؤرخ 1987/8/3 المعمول به والصادر من ديوان الموظفين في حدود اختصاصه طبقا لقانون إنشائه يوجب على الموظف أن يقوم بواجبات وظيفته على أكمل وجه وأن يتحلى بالأمانة والثقة والأخلاق الحميدة والسمعة الحسنه والولاء التام للحكومة، فإن أخل بشيء من ذلك فإنه يرتكب مخالفه إدارية تسوغ تأديبه بالجزاء المناسب الذي قد يصل إلى الفصل من الوظيفة حسب تقدير الجهة الإدارية التي يتبعها استرشاداً بجدول المخالفات والجزاءات الملحق بذلك النظام وطبقاً للإجراءات المتبعة به".[1]

بل إن القضاء البحريني بسط رقابته على مسببات الفصل المبنية على سوء سلوك الموظف وجعلت من حسن سمعته سبباً من الأسباب التي ألغت قرار الفصل فقالت أن "الموظف يتمتع بخلق رفيع وسمعه طيبة ويتفانى في الخدمة ورعاية الصالح العام".[2]

غير أنه من الملاحظ أن نظام الخدمة المدنية الأردني على خلاف قانون الخدمة المدنية البحريني، لم ينص على شرط حسن السمعة والسلوك، وهو في ذلك الأمر يساير المشرع الفرنسي في المادة الخامسة من قانون الخدمة المدنية الصادر في 13 يوليو 1983، مؤسساً استبعاد المرشحين على سبب يقيني بوجود حكم بجناية أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة، وليس سبب يستند على الأقاويل والشائعات ويعتبر مسلك المشرع الأردني مسلك محمود وموفق ونتمنى من المشرع البحريني أن يسير على ذات النهج.

ثالثاً: إثبات حسن السمعة والسلوك

يتم إثبات حسن السيرة والسلوك في الأنظمة التي تتطلب مثل هذا الشرط، بشهادة إدارية معتمدة تثبت حسن السمعة والسلوك من جهات أمنية كمكاتب الأمن والمخابرات، ويطلب من راغبي الالتحاق بالوظيفة العامة تقديمها ضمن متطلبات التعيين [3].

ويجب على هذه الأجهزة أن تستندا إلى وقائع محددة وليس مجرد أقاويل أو شائعات تترد على ألسنة بعض الناس بدون دلال قطعية[4].

---

(1)محكمة التمييز البحرينية، القضية رقم **1993/42**، 1993/3/19، مجموعة الاحكام الصادرة من محكمة التمييز، السنة الرابعة، يناير- ديسمبر 1993، قاعدة رقم 62، ص 272، سبق الإشارة له -

(2) المحكمة الكبرى المدنية، الفرقة الأولى، دعوى رقم **1994/7043**، 1995/3/15، حكم غير منشور.

(3) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص56.

(4) عبد العال، محمد حسنين، **الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص65.

وتثور عادة الشـــكوك حول قيمة المعلومات الواردة بهذه الشـــهادة، فلا تحريات البحث وجمع المعلومات موثوقة كل الثقة، فضلاً عن الشبهات التي عادة ما تحيط بها وبأسبابها، والإهمال الشديد في بعض الحالات في تحرى المعلومات وإيكالها إلى أشـــخاص دون المســـتوى المطلوب والملائم وذلك تحت ضغوط عمل هذه الأجهزة. (1)

وحول عدم صـــحة الاســـتناد للأقاويل والشـــائعات في تقدير ســـلوك الموظف نظرت محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية في دعوى تتلخص وقائعها بقيام مدرس برفع دعوى يطلب فيها إلغاء قرار إداري يقضـــي بفصـــلة بســـبب اتهامه بمحاوله الاعتداء على عرض أحد جيرانه إلا أنه تم حفظ التحقيق وإطلاق صـراحة من قبل قاضـي التحقيق لعدم كفاية الأدلة وتنازل الشـاكي عن شكواه، والتي قضـــت على أثره محكمة أول درجة بإلغاء القرار المطعون فيه بعد ذلك طعنت الإدارة في قرار المحكمة على أســـاس أن حفظ التحقيق لا يحول دون المســـاءلة التأديبية حيث يعد تصـــرف الموظف مخالفاً لمقتضيات الوظيفة لعامة على ما جاء في محضر الشرطة إلا أن محكمة الاستئناف أيدت حكم محكمة أول درجة وقالت أنه يمكن أن يتعرض أي من آحاد الناس لمثل ما نســـب إلى الموظف فهو مجرد اتهام لا يرقى إلى مرتبة الدليل. (2)

ويثور التساؤل عن العلاقة بين شرط حسن السمعة والسلوك وحرية الرأي ؟ إن التخوف يكمن في إطلاق تقدير جهة الإدارة لهذا الشرط، وأن تلجأ إلى استخدامه لاستبعاد المرشحين الذين يعتنقون أو يتبنون فكراً أو رأياً معيناً يتعارض مع نهج الحكومة سواء كان دينياً أو سياسياً أو مهنياً (نقابياً)، لا شـــك أن هذا الشـــرط اســـتخدم من قبل الإدارة مراراً وتكراراً في التنكيل بأصـــحاب الرأي من خلال تحريات أجهزة الأمن – كما بينا ســـابقاً- إلى أن وصـــل الأمر لحد عدم اعتراف القضـــاء بحجية هذه التحريات.

إن شرط السمة والسلوك كما بينا سالفاً شرطاً يصعب إثباته فضلاً عن أنه يختلف باختلاف الزمان والمكان والوظيفة ولم يتمكن المشرع والقضاء إلى هذا الوقت من وضع معيار منضبط لتحديد حســـن **الســـمعة** من عدمها وأمام ذلك فالحل في وجه نظر الباحث يكمن في عدم تضـــمين النصـــوص التشريعية الوظيفية هذا الشرط كما فعل المشرع الأردني والاكتفاء بخلو صحيفة الشخص من السوابق القضائية والتي من شأنها أن تؤثر في الوظيفة العامة.

---

(1) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا – مصر)**، مرجع سابق، ص159.
(2) محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية، غرفة أولى ، **2003/686**، 2004/4/27، حكم غير منشور.

بقى الإشارة إلى أن هذا الشرط هو شرط بداية واستمرار في الوظيفة العامة، وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية "يســـتفاد من الفقرة (ج) من المادة 40 من نظام الخدمة المدنية رقم(23) لسنة 1966 أن واضع النظام قد حدد الأسباب التي يجيز للوزير بالاستناد إليها للاستغناء عن خدمة الموظف تحت التجريب وهي عدم كفاءة سوء سلوكه ولهذا فإن أي قرار يصدر بالاستناد لهذا المادة لا يجوز أن يبني إلا على هذين السببين أو على واحد منهما".[1]

وفي حكم آخر قضت "اعتبر نظام الخدمة المدنية سوء السلوك سبباً للعزل بالإضافة إلى أن المادة(26) من ذات النظام تشترط فيمن يعين في الوظائف العامة أن يكون حسن السلوك والسمعة أي أنه يشترط لتعيين الموظف والاستمرار في العمل أن يكون حسن السيرة والسلوك والسعه فإذا ساء سلوكه أصبح فصله واجبا وفي ذلك مصلحة عامة تفيد الحاكمين والمحكومين على السواء".[2]

وكذلك استند القضاء البحريني لحسن السمعة كسبب مبيح للفصل وفي ذلك تقول "وبالنسبة لقرار الفصل ولما كانت المحكمة الجزائية لم تجزم بعدم ارتكاب المدعي لما نسب إليه وأسست حكمها على الشك وبالتالي لم تقطع بعدم حدوث الواقعة المسندة وبالتالي لا يمكن الاحتجاج والالتزام به سيما وأن المحكمة ترى فيما سلكة وما نسب إليه ما يزعزع الثقة في الموظف وما يخالف القوانين واللوائح الإدارية المعمول بها في الجهه الإدارية".[3]

الفرع الثاني

شرط عدم المحكومية الجنائية

تنص تشريعات الوظيفة العامة المختلفة على ضرورة توافر هذا الشرط في راغب الالتحاق بالوظيفة العامة مع اختلاف في بعض التفاصيل، حيث يعد اشتراط عدم توقيع عقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة على الشخص المرشح دليلاً قاطعاً على أن المرشح ليس أهلاً لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدراً من السلوك السوي والاستقامة[4].

وقد أشترط نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أن يكون المتقدم للوظيفة غير محكوم بجناية أو بجنحة مخلة بالشـــرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة، واشـــترط قانون الخدمة المدنية البحريني

---

(1) محكمة العد العليا الاردنية، القضية رقم **73/140**، مجلة المحامين الاردنيين، 1974، عدد 3،4، ص326.
(2)محكمة العد العليا الاردنية، القضية رقم **73/131**، مجلة نقابة المحامين الاردنيين، 1981، عدد9، ص1211.
(3) المحكمة الكبرى لمدنية البحرينية، الدائرة الإدارية، دعوى **2003/6084**، 2004/9/27، حكم غير منشور.
(4) كنعان، نواف، **الوجيز القانون الإداري الأردني، الجزء الثاني**، مرجع سابق، ص56.

الحالي أن ألا يكون المتقدم للوظيفة قد سبق الحكم عليه بعقوبة جناية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشـــرف أو الأمانة ما لم يكن قد رد إليه اعتباره ومع ذلك إذا كان الحكم مشـــمولاً بوقف تنفيذ العقوبة جاز تعيين الشخص بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية.

وبالتالي اعتبر المشرعان كل من يرتكب جناية أيا كان نوعها سواء مخلة بالشرف والأمانة أو غير مخلة بالشــرف والأمانة محروم من الالتحاق بالوظيفة العامة، باعتبار أن الجنايات أياً كان نوعها جرائم بلغت من الجسـامة مبلغا ينم عن أن مرتكبها منحرف الطبع سـيئ الخلق على اسـتعداد إجرامي متقدم فيكون بذلك غير كفؤ لتولي الوظيفة العامة.

ويعتبر مدلول الجنايات واضحاً [1] لا لبس فيه حيث حدده المشرع الجنائي الأردني في الجرائم التي تعاقب بالإعدام والأشغال الشاقة المؤبدة والاعتقال المؤبد والأشغال الشاقة والاعتقال المؤقت الذي حده الأدنى ثلاث سنوات، في حين حدده المشـرع الجنائي البحريني بعقوبة الإعدام والسـجن والتجريد المدني الذي تزيد مدته على ثلاث سنين ولا تتجاوز خمس عشر سنة[2]، أما الجنح في قانون العقوبات الأردني فعقوبتها الحبس والغرامة والربط بكفالة، بينما حدد المشـــرع البحريني عقوبة الجنحة في الحبس والغرامة والتجريد المدني الذي لا تزيد مدته على ثلاث سنوات ولا تقل عن سنة. [3]

وإذا كان مدلول الجنايات واضــحاً، فإن مدلول الجنح المخلة بالشـرف والأمانة غير واضــح، وظلت ذات مدلول غير منضـــبط يرتبط بالعديد من الظروف كالزمان والمكان وطبيعة الجريمة، ومن هنا قد تكون ذات الجريمة في وضــــع معين وظروف معينه مخلة بالشـــرف ولا تعتبر كذلك في ظل ظروف مغايرة، وقد لا تعتبر جريمة مخلة بالشـــرف في ظل ذات الظروف ولكن في زمان آخر أو مكان آخر، فجريمة إعطاء شـيك بدون رصـيد مثلا لا تكون مخلة بالشـرف والأمانة إذا كانت ظروف محررة صـعبة دعته إلى إصـدار شـيك بدون رصـيد كالمحافظة على حياة أفراد أسـرته وعلاجها، أو

(1) وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصــرية" تكفل المشــرع في قانون العقوبات بتحديد الجنايات في وضــوح وجلاء، اما الجرائم المخلة بالشرف فلم يحددها في القانون، او في سواه، تحديدا جامعا مانعا كما هو الشأن بالنسبة إلى الجنايات" حكمها، في **القضية رقم 1966/11**، بتاريخ 1966/11/5، لسنة 12، ص 564

(2)المواد(20،19،18،14) من قانون العقوبات الأردني وتعديلاته رقم 16 لســـنة 1960 . والمادة 49 من قانون العقوبات البحريني الصادر بالمرسوم 15 لسنة 1976.

(3)المادة(15) من قانون العقوبات الأردني وتعديلاته رقم 16 لسـنة 1960. والمادة 50 من قانون العقوبات البحريني الصادر بالمرسوم 15 لسنة 1976.

لحماية مسكن الأسرة من الإخلاء والتشرد، في حين تعتبر مخلة بالشرف إذ نمت عن سوء نية بهدف النصب والاحتيال[1].

وتطبيقاً لذلك اعتبرت محكمة العدل العليا الأردنية أن الحكم على الشخص بجريمة حيازة مادة مخدرة (الحشيش) بقصد التعاطي وتعاطيها من محكمة أمن الدولة واكتساب هذا الحكم الدرجة القطعية جنحة مخلة بالأخلاق العامة[2]، واعتبر القضـــاء البحريني أن مجرد اتهام الموظف بطلب الرشـــوة جريمة تخل بالثقة والأخلاق العامة [3]، كذلك في ذات الصـــدد يقول "وحيث أن الموظف لدى الحكومة عليه أن يقوم بواجباته الوظيفية وأن يتحلى بالأمانة والصـــدق والأخلاق الحميدة، وحيث أن المدعي لم ينكر واقعة السرقة المنسوبة إليه فإن قرار المدعى عليها بفصله من العمل له ما يبرره".[4]

وتقول المحكمة الإدارية العليا المصـــرية أن تحديد ما إذا كانت الجريمة مخلة بالشـــرف من عدمها يعود للعديد من العوامل منها طبيعة الوظيفة ونوع العمل الذي يؤديه المرشـــح، ونوع الجريمة والظروف التي ارتكبت فيها، والأفعال المكونة لها ومدى كشفها عن التأثر بالشهوات وسوء المسيرة، والحد الذي ينعكس إليه أثرها على العمل، فالمرجع في تقدير ما إذا كانت جريمة ما من الجرائم المخلة بالشرف أم ليست كذلك، إلى السلطة الإدارية المنوطة بها تطبيق القانون، وهي في هذا التقدير تخضع لرقابة القضاء.[5].

ومع ذلك يمكن القول أن هناك مجموعة من الجرائم يتفق الفقه والقضــاء حول اعتبارها جرائم مخلة بالشرف، كالسرقة، والتزوير وهتك العرض والاحتيال وإساءة الائتمان...الخ. [6]

وحددت محكمة العدل العليا الأردنية مفهوم الجريمة المخلة بالشـــرف بالقول "اســـتقر الفقه والقضـــاء على تعريف الجريمة المخلة بالشـــرف والأمانة على أنها تلك التي ينظر إليها المجتمع على أنها كذلك وينظر إلى مرتكبها بعين الازدراء والاحتقار، إذ يعتبر ضـــعيف الخلق منحرف الطبع دنيء

---

(1) القبيلات، حمدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني**، مرجع سابق، ص 226-227

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، **القضـــية رقم 2004/348**، تاريخ2004/9/23، من مجلة نقابة المحامين، 2005، ص 188

(3)حكم المحكمة لكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، **دعوى رقم 2003/6084**، 2004/9/27، حكم غير منشور. سبق الإشارة له.

(4)حكم المحكمة لكبرى المدنية، الدائرة الإدارية، **دعوى رقم 1997/607**، 4/29/ 1998، المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الادارة، مرجع سابق، ص56، قاعدة 33.

(5) المحكمة الإدارية العليا المصرية، **بتاريخ 1972/1/22**، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة،س17، ص169

(6)بطيخ، رمضـــان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشـــمية**، مرجع ســـابق، ص 102

النفس فإذا نمت الجريمة بحسب الظروف التي ارتكبت فيها عن ضعف في الخلق أو انحراف في الطبع أو تأثير بالشهوات أو النزوات أو سوء السيرة كانت مخلة بالشرف أو الأمانة بصرف النظر عن التسمية المقررة لها في القانون"[1].

ومع ذلك فقد أورد المشرعان الأردني والبحريني بعض الاستثناءات والتي تخفف من حدة هذا الشرط، وهي:

1. رد الاعتبار: هو قرار يصدر من جهة قضائية يحددها المشرع الجنائي ويترتب عليه سقوط حكم الإدانة بقوة القانون بعد مضي فترة زمنية يحددها قانون العقوبات وأيا كان وصف الجريمة جناية أو جنحة، ومحو جميع آثاره الماسة بحقوق الشخص بالنسبة للمستقبل.

ويفهم هذا المعنى من حكم محكمة العدل العليا الأردنية التي قالت فيه "لا يترتب على إعادة الاعتبار أي أثر رجعي فرد الاعتبار مقصورة على المستقبل أي الفترة اللاحقة لصدور قرار رد الاعتبار، ويترتب على إعادة الاعتبار سقوط الحكم القاضي بالإدانة، وزوال جميع آثاره الماسة بحقوق المعاد اعتباره ويصبح متمتعاً بأهليته وحقوقه المدنية من بداية الفترة الزمنية اللاحقة لصدور قراراً رد الاعتبار".[2]

2- وقف تنفيذ العقوبة: لقد بين المشرعان الأردني والبحريني أن هذه الحالة تكون موقوفة على موافقة ديوان الخدمة المدنية وبالتالي لا يكون للشخص المحكوم بهذه العقوبة الحق بقوة القانون التقدم للوظيفة العامة كما هو الحال في رد الاعتبار، ويكون هنا لديوان الخدمة المدنية سلطة تقديرية في التعيين أو عدم التعيين تحت رقابة القضاء الإداري.

ويثور التساؤل هنا عن مدى اعتبار الجرائم التي قوامها الرأي والتعبير جرائم مخلة بالشرف والأمانة؟

قد يعبر الشخص أحياناً عن بعض الآراء والأفكار بشكل خاطئ يجعل من تعبيره جريمة جنائية كالشخص الذي يعبر عن رأيه سياسياً ويكشف أسرار قومية يعتبر كشفها جريمة جنائية أو من يعبر عن رأيه الديني ويخرج فيه عن الأصول العقائدية مرتكباً جريمة تمس الدين أو من يعبر عن رأيه مهنياً فيشكل رأيه قذفاً لرئيسه الإداري، إن هذه الجرائم وأغلب جرائم الرأي يصعب اعتبارها

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **1993/313** ، بتاريخ 30/12/1993، مجلة نقابة المحامين،1994، العدد 4 ، ص679

([2])محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **92/82**، تاريخ 1992/6/30، منشورات مركز عدالة.

جرائم ماسة بالشرف والأمانة مالم تنطوي على ما يمس الأخلاق والحياء وغيرها من الدلائل التي تنم عن انحراف بالخلق، ويفضل في هذا المجال أن تقلص سلطة الإدارة التقديرية بوضع المشرع لقائمة حصرية بالجرائم المخلة بالشرف والأمانة.

بقي لنا أن نشير إلى أن نظام الخدمة المدنية الأردني السابق رقم 30 لسنة 2007 نص على آمر لا وجود له في نظام الخدمة المدنية الحالي، حيث نصت المادة (43) منه على شرط عدم المحكومية الجنائية بهذه الصيغة "ألا يكون قد سبق الحكم عليه بعقوبة بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية) أو جنحة مخلة بالشرف، فالجرائم ذات الصفة السياسية سواء كانت من نوع الجنح أو الجنايات في نظام الخدمة المدنية السابق لا تحول دون شغل الوظائف العامة.

وبالرجوع إلى قانون العقوبات الأردني رقم (16) لسنة 1960، نجد أن المشرع الأردني لم يحدد مفهوم الجريمة السياسية، وعلى ذلك سوف نرجع في تحديد تعريف هذه الجريمة إلى الفقه اللذين انقسموا إلى اتجاهين في تعريف الجريمة السياسية، حيث يذهب الاتجاه الأول إلى الدافع من ارتكاب الجريمة فإذا كان الدافع إلى ارتكاب الجريمة سياسياً، اعتبرت جريمة سياسية، أما إذا كان الدافع خلاف ذلك اعتبرت الجريمة عادية، وأما الاتجاه الثاني ينظر إلى طبيعة الجريمة وموضوعها، أي النظر إلى طبيعة الحق المعتدى عليه، فإذا كان موضوع الاعتداء نظام الدولة السياسي أو حقاً من حقوق الدولة باعتبار سلطة سياسية، اعتبرت الجريمة سياسية، أما إذا كان موضوع الاعتداء على حق من حقوق الدولة بوصفها سلطة إدارية كالاعتداء على أموال الدولة بالسرقة أو الاعتداء على موظف عام، فالجريمة تعتبر عادية. [1]

ويعتبر جانب من الفقه أن موقف المشرع في نظام الخدمة المدنية السابق كان موقفاً محموداً، كونه يميز بين الجريمة السياسية والجريمة العادية، حيث لم يحرم المرشح مرتكب الجريمة السياسية من توليه الوظائف العامة، من باب التسامح مع هؤلاء المجرمين، بالنظر إلى غايتهم النبيلة من ارتكاب هذا النوع من الجرائم [2]، بينما يرى الباحث أن المشرع الأردني عندما ألغى هذا الأمر في نظام الخدمة المدنية الحالية كان موفقاً فالجريمة تبقى جريمة بصرف النظر عن دوافعها وبغض النظر عن الحق المعتدى عليه، فضلاً عن أن عدم وجود المعيار المنضبط يدخلنا في السلطة التقديرية للإدارة

(1) السعيد، كامل(1981)، **الاحكام العامة للجريمة في قانون العقوبات الأردني**، الجامعة الأردنية ، ص175.
(2)بطيخ، رمضان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص 100

التي يخشى معها الانحراف بما يخدم مصالحها كما أن هناك كثير من الجرائم السياسية ما تدخل في جرائم الشرف والأمانة وبالذات الجرائم الماسة بأمن الدولة الخارجي مما يكون هناك تعارض بين الشروط.

انتهينا في هذا المطلب من الجزء الأول من ضمانات التعيين المتمثلة في شروط التعيين ومدى تأثرها بحرية الرأي لننتقل للجزء الثاني من هذه الضمانات والمتصلة بطرق اختيار الموظفين العموميين وذلك في المطلب التالي.

المطلب الثاني

طرق اختيار الموظفين العموميين

إن تحديد الحد الأدنى من الشروط المطلوبة للوظيفة العامة على النحو الذي بيناه غير كافي بحد ذاته لتحقيق مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة، فضلاً عن أن أعداد المتقدمين لشغل الوظائف عادة ما يكون أكبر بكثير من الوظائف الشاغرة المعلن عنها، ومن هنا تلجأ الإدارة إلى إتباع طرق قانونية للتوظيف تحقق بها مقاصدها في تحقيق مبدأ المساواة واختيار الشخص الأكفأ والمؤهل للوظيفة العامة.

وتختلف هذه الطرق تبعاً لاختلاف الأنظمة السائدة السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية وكذلك تختلف تبعاً لاختلاف الأنظمة الوظيفية المتبعة[1]، كما تختلف أيضاً في ذات الدولة من وقت لآخر[2].

ولا تخرج هذه الطرق في الأنظمة الوظيفية المقارنة عن ثلاثة طرق رئيسية هي الاختيار الحر للإدارة في التعيين والانتخاب والمسابقة الوظيفية ونعرض لكل من هذه الطرق بشيء من التفصيل، ومدى تأثرها بحرية الرأي للموظف العام، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

الاختيار الحر للإدارة في التعيين

(1) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص61.
(2) قبيلات، حمدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني**، مرجع سابق، ص233.

وفقاً لهذه الطريقة في التعيين تتمتع السلطة المختصة بسلطة تقديرية واسعة لاختيار الموظفين العموميين، فأساس هذه الطريقة الثقة التي تضعها الإدارة في الحسبان عند اختيار الشخص المناسب لشغل الوظيفة العامة، فالسلطة المختصة في التعيين لها حرية اختيار الشخص من بين الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط التعيين في الوظيفة العامة. (1).

لقد كانت هذه الطريقة هي المتبعة في اختيار الموظفين العموميين خلال القرن التاسع عشر وحتى مطلع القرن العشرين، حيث كانت السلطات المختصة بالتعيين آنذاك تقوم بوضع معايير وضوابط ترى أنها تحقق مصالحها دون أن تكون ملزمة لا بالإعلان عنها ولا بالتقيد بها في كل مرة تلجأ فيها لشغل بعض الوظائف العامة دون رقابة تذكر من أي جهة أخرى، حقيقة أن هذه الطريقة تنسجم مع مبدأ مسؤولية الإدارة عن أفعال موظفيها لذا يقضي أن تستقل الإدارة باختيار موظفيها على أساس من الثقة الشخصية أو المعرفة الذاتية لمهاراتهم وكفايتهم المهنية، وتتيح هذه الطريقة للإرادة حرية مطلقة في تقدير مدى كفاءة المرشح لشغل الوظائف العامة ومدى مقدرتهم على التعاون في تحقيق المرافق العامة لغاياته.(2)

ومع ذلك لم تسلم هذه الطريقة من النقد حيث وصفها بعض الفقه بالدكتاتورية ويمكن أن تؤدي إلى انتشار المحسوبية والوساطة، وممكن أن تخل بمبدأ المساواة بين المواطنين في تولي الوظائف العامة، مما ينعكس على مستوى الكفاءة والإنتاجية في الوظيفة العامة وعلى ما تؤديه من خدمات للمواطنين وتسمح هذه الطريقة بسيطرة فئة معينة على الوظيفة سواء كانت عائلة أو حزب أو جماعات الضغط أو رجال السلطة العامة، يديرونها وفقاً لأهوائهم ورغباتهم الذاتية، مما يفتح المجال للفساد الإداري والجرائم الواقعة على المال العام. (3)

ومن هنا هجرت معظم دول العالم هذه الطريقة في اختيار الموظفين العموميين، فقد صدر مثلاً في إنجلترا مرسوم الإصلاح الإداري عام 1855 الذي تطلب ضرورة أن يتم هذا الاختيار على أساس من الجدارة، كما صدر في الولايات المتحدة الأمريكية قانون الإصلاح الإداري (قانون بندلتون) عام 1883 ليجعل الاختيار لتولي الوظائف العامة على أساس الجدارة بدلاً من الاختيار على أساس الانتماء الحزبي وهو ما كان يعرف باسم نظام الغنائم والذي يقضي بأحقية الحزب الفائز في

---

(1) شطناوي، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص 43.

(2)بطيخ، رمضان- العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص 110

(3)شطناوي، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص 43

الانتخابات العامة في انتزاع الوظائف العامة وإسنادها إلى مؤيديه كمكافأة لهم على مساندتهم له في الوصول إلى السلطة وذلك دون النظر لكفاءتهم في تولي الوظائف العامة.

إن هذه الطريقة ما زالت متبعة في معظم دول العالم، بالنسبة لوظائف معينة، وهي التي تتطلب درجة معينه من الثقة والولاء، والسير على نهج وخطى الإدارة وسياستها، كالوظائف العليا في الإدارة مثل الوزراء والسفراء والمحافظين ورؤساء الجامعات وغيرهم، كما أنه يفترض أن لا يعين في هذه الوظائف من عرف بمعارضتة للحكومة القائمة.[1]

وأخذ المشرع الفرنسي بطريقة السلطة التقديرية للإدارة في التعيين لشاغلي المناصب العليا في الدولة، فقد نصت المادة 25 من القانون رقم 84-16 الصادر 1984/1/11 "يصدر نظام يحدد في كل إدارة وفي كل مرفق الوظائف العليا التي يترك أمر التعيين فيها لتقدير الحكومة"، ولقد أصدر المشرع الفرنسي في 1985/7/24 النظام رقم 779/85 لتحديد المناصب العليا التي يترك أمر التعيين فيها للسلطة التقديرية للحكومة كالمفوضون العامون، وكبار المفوضون، وأمناء السر العاملون، والمندوبون العاملون، والمندوبون حينما يكونون تحت إشراف الوزير مباشرة، ولقد أثير تساؤل هام في فرنسا منذ الخمسينات حول هذه القائمة من الوظائف هل هي محددة على سبيل الحصر أو على سبيل المثال فقط، فأجاب مجلس الدولة الفرنسي بأن القائمة السابقة وردت على سبيل المثال ويجوز للحكومة أن تضيف إليها وظائف أخرى [2].

وقد أخذ المشرع الأردني بهذه الطريقة في تعيين موظفي الفئة العليا، حيث نص النظام على أنه "يعين شاغلو وظائف الفئة العليا وتنهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء فيما يتعلق بالمجموعة الأولى وبتنسيب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقرن قرارا مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية السامية".[3]

وفي ذات الاتجاه ذهب قانون الخدمة المدنية البحريني، حيث نص على أنه "يكون تعيين شاغلي الوظائف العليا ومن في حكمهم بمرسوم أو بقرار من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للضوابط والشروط التي يحددها الديوان"[4].

([1])الشريف، عزيزة (1982)، **مبدأ الحياد الوظيفي**، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، ص89.
([2])شطناوي، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص 44
([3])المادة(45) من نظام الخدمة المدنية رقم(82) لسنة 2013.
([4])المادة(10) من قانون الخدمة المدنية رقم(48) لسنة 2010.

وبالرغم من الاعتبارات التي اقتضت منح السلطة الإدارية حرية واسعة في اختيار شاغلي الوظائف العليا لاسيما ذات الطابع السياسي، لا يمكن ترك الأمر دون ضوابط قانونية تنظم كيفية تطبيقه، وتحدد الشروط التي يراها المشرع ملائمة فيمن سوف يتم اختيارهم لشغل الوظائف العليا، وتكون ملائمة مع فلسفه الحكم القائم، حيث وضعت بعض الدول تشريعات خاصة بالوظائف القيادية كما هو الحال في قانون الوظائف القيادية للعاملين بالدولة المصري رقم(5) لسنة 1991 الذي تستهدف أحكامه إعداد كوادر إدارية قيادية على درجة عالية من الكفاءة وتحمل المسؤولية[1].

وعلى هذا النهج سار المشرع البحريني عندما نص في المادة (10) على أن تعيين شاغلي الوظائف العليا يكون وفقاً للضوابط والشروط التي يحددها الديوان، وبناءً على هذا النص صدرت تعليمات الخدمة المدنية رقم (10) لسنة 2012م بشأن ضوابط وشروط شغل الوظائف العليا، التي حدد فيها الدرجات الوظيفية والمؤهلات العلمية وسنوات الخبرة وكافة ضوابط التعيين في الوظائف العليا، ونتمنى من المشرع البحريني أن لا يجعل هذه الضوابط من اختصاص القرارات الادارية الصادرة من الديوان بل تكون بقانون على غرار المشرع المصري صادر من السلطة التشريعية كضمانة عن التعديل والتبديل، كذلك نتمنى على المشرع الأردني أن يسير في ذات الاتجاه بأن يكون هناك قانون يبين ضوابط وشروط التعيين في الوظائف العليا بشكل يوافق بين السلطة التقديرية للإدارة وضمان وصول الأكفئ للوظائف العليا.

بقي أن نشير إلى أن هذه الوسيلة في التعيين تتأثر بشكل كبير بحرية آراء ومعتقدات وأفكار المرشحين للوظيفة العامة بكافة أنواعها الدينية والسياسية والمهنية، على اعتبار أن هذه الوسيلة تخضع لسلطة الإدارة التقديرية المطلقة، ومن الطبيعي أن تختار الإدارة المؤيدين لسياستها ومنهجها الديني والسياسي والمهني وتبتعد عن غير المنسجمين مع هذه السياسات، وفي الحقيقة تعتمد هذه الطريقة على درجة نضج ووعي الإدارة ومدى تقدمها ومراعاتها للصالح العام بحيث تراعي في اختيار موظفيها كل ما يخدم مصلحتها في تحقيق الصالح العام بصرف النظر عن آراء ومعتقدات المرشحين للوظيفة.

الفرع الثاني

الانتخاب كوسيلة للتعين في الوظائف العامة

([1])كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني ، الكتاب الثاني**، مرجع سابق، ص 69

يقصد بانتخاب الموظفين اختيارهم عن طريق أغلبية الناخبين المعنيين[1]، وهذه الطريقة تعتمد الانتخاب كأسلوب لاختيار الموظفين العموميين، سواء كان الانتخاب بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، وتجسد هذه الطريقة الديمقراطية الحقيقية في الإدارة، إذ تتيح للجمهور اختيار الموظفين العاملين في الإدارة العامة، ونجد تطبيقات هذه الطريقة بشكل رئيس لاختيار المناصب السياسية كالرؤساء وحكام الولايات ورؤساء وأعضاء المجالس المحلية، وفي بعض الأحيان المناصب الإدارية في الجامعات كالعمداء ورؤساء الأقسام، [2] وأيضاً معتمد في انتخاب القضاء في الولايات المتحدة الأمريكية.[3]

وتطبق هذه الطريقة في الأردن بالنسبة للمخاتير الذين يتم انتخابهم من الأفراد ذوي العلاقة وفقاً لتعليمات تصدر عن وزير الداخلية[4] كما أن طريقة الانتخاب تعتمد في تشكيل المجالس البلدية فيتم انتخاب رئيس المجلس وأعضائه انتخاباً مباشراً وفقاً لأحكام قانون البلديات[5]، ولم يعتمد المشرع البحريني هذه الطريقة نهائيا في أياً من الوظائف العامة.

رغم أن أسلوب الانتخاب في التعيين يعتبر تطبيق لمبادئ الديمقراطية في الإدارة حيث يتيح للناخبين اختيار الموظفين العموميين، وفي ذلك تجنباً لكافة مساوئ التعيين من قبل الإدارة من خشية المحاباة وانتشار المحسوبية التي تؤدي بالنتيجة لترهل مرافق الإدارة إلا أنه أصبح أسلوباً استثنائياً غير مألوف في توليه الوظائف العامة وذلك لما ينطوي عليه من عيوب[6]، نوجزها في النقاط التالية:

1. يجعل الانتخاب التعيين في الوظيفة العامة مرتبط بمدى بما يتمتع به الشخص من صلات وعلاقات شخصية وتأثير على الناخبين، لا بما يتمتع به من كفاءة مهنية.
2. إن الانتخاب يؤدي إلى عدم الاستقرار الوظيفي نظراً لدوريته و تأقيته، الأمر الذي يعرقل سير الجهاز الإداري للمهام المكلف بها.
3. إن اعتماد الانتخاب كوسيلة للتعيين يجعل الموظف أسير لمصالح الناخبين ولو كان في ذلك إهدار للمصلحة العامة.

---

(1) ذنيبات، محمد جمال، **الوجيز في القانون الإداري**، مرج سابق، ص 299

(2) القبيلات، حمدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني**، مرجع سابق، ص 244

(3) ذنيبات، محمد جمال، **الوجيز في القانون الإداري**، مرج سابق، ص 299

(4) المادة 4 من قانون المخاتير 1958

(5) المادة 3 فقرة 2 من قانون البلديات رقم 13 لسنة 2011.

(6) رسلان، أنور، **الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 152. الطماوي، سليمان (1987)، **مبادئ علم الإدارة العامة**، (ط7) دار الفكر العربي، ص 481- 482 – الحلو، ماجد راغب، القانون الإداري (1994)، **دار المطبوعات الجامعية**، الإسكندرية، ص259-260.

4. الناخبين في الغالب لا يكونون على مستوى التأهيل المطلوب الذي يسمح لهم بحسن اختيار ممثليهم في الوظيفة العامة.
5. لا يتمشى هذا الأسلوب مع تزايد عدد السكان الكبير حيث يصبح أمر الانتخاب يتطلب إجراءات ونفقات مكلفة.

الحقيقة تعد هذه الطريقة أفضل الطرق تحقيقاً للديمقراطية ولا يكون فيها حرية الرأي للشخص المرشح للوظيفة العامة محل نظر سلبي بل على العكس من ذلك تلعب هنا حرية الرأي للمرشح دوراً إيجابياً في إقناع جمهور الناخبين لانتخابه إلا أنها في الوقت ذاته تتطلب درجة عالية من الوعي المجتمعي بالشكل الذي يحد من مساوئ هذا النظام.

ويرى جانب من الفقه - بحق - أنه رغم النقد الكبير الموجه لهذه الطريقة إلا أنها ما زالت تصلح أساساً لاختيار بعض الموظفين في وظائف معينه تتفق طبيعتها مع أسلوب الانتخاب مع الأخذ في الحسبان عند تطبيقه الاعتبارات العملية والواقعية والفنية، والضمانات التي تحول دون تأثير ظروف الانتخابات على قيام الموظفين بواجباتهم بما يحقق الصالح العام ويكفل المساواة بين جميع المواطنين[1]، حيث نجحت التجربة الفرنسية في اختيار عمداء الكليات بالانتخاب بشكل كبير، فقد أديرت الكليات العلمية إدارة عمليه موضوعيه[2]، لذا على المشرعين الأردني والبحريني الأخذ بهذه الطريقة في مجال الوظائف الاكاديمية تجنباً لمجامله الإدارة الجامعية على حساب مصلحة الكليات وأعضاء هيئة التدريس فيها.

الفرع الثالث

المسابقات الوظيفية

تقوم هذه الطريقة على أساس عقد امتحانات تنافسية للمتقدمين لشغل الوظيفة العامة من خلال الإعلان في الصحف عن الوظائف الشاغرة، ضمن شروط معينة، وأن يتقدم من يرغب بالوظيفة بطلب إلى الإدارة ويخضع بعد ذلك لامتحان تنافسي مع بقية المتقدمين، ومن ثم تعد قوائم بأسماء الناجحين في الامتحان مرتبين حسب الدرجات التي حصلوا عليها وتلتزم الإدارة باختيار الحاصلين على أعلى الدرجات لإشغال الوظائف الشاغرة. [3]

([1]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرج سابق، ص63
([2]) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 45.
([3]) القبيلات، حمدي، **القانون الإداري، الجزء الثاني**، مرجع سابق، ص 235

ويجمع فقه الإدارة والقانون العام أن هذه الطريقة تعتبر أكثر الطرق تحقيقا لمبدأ المســـاواة وتكافؤ الفرص بين الأفراد في الاختيار [1]، لقيامها على أسـس موضـوعية قوامها الكفاءة والصـلاحية والجدارة، مما يجعله مقياساً حقيقياً للكشف عن قدرات ومهارات المرشح وأنه أفضل من غيره لتولي المســؤوليات وواجبات الوظيفة المرشــح لها، ومن هنا فقد اتجهت معظم دول العام إلى الأخذ بهذه الطريقة فقد تستخدمها بعض الدول في مجال التعيين المبتدئ في الوظيفة العامة أو تستخدمها في مجال الترقية إلى الوظائف الأعلى وهو ما تجري عليه الســياســة الوظيفية في فرنســا والولايات المتحدة الأمريكية، كما قد تســتخدمها بعض الدول الاشــتراكية للترقية أو للتعيين في الوظائف العليا فقط دون الوظائف الدنيا. [2]

كما أن هذه الطريقة توفر الضــمانات الكافية لاســتبعاد وتجنب التسـلط والاســتبداد الحكومي واعتبارات المحاباة والمجاملة الســياســية، لذا تعتبر هذه الطريقة أكثر الطرق اســتجابة لمقتضــيات العصر والتطورات الحديثة للوظيفة العامة، كما أنها تتميز بأنها طريقة تحد من حرية الإدارة في انتقاء الموظفين دون أن تصـــادر هذه الحرية بصـــفة كلية ومطلقة، ويعتبر مبدأ المســـابقة في فرنســـا من الضـمانات الأسـاسـية للمواطن، ومن هذا المنطلق يقول العلامة الفرنسـي (Jeze) "تطورت المسـابقة كطريقة لتعيين الموظفين العموميين في فرنسـا تطوراً كبيراً، فتحقق اسـتجابة لقوة اجتماعية، ألا وهي الرغبة في المســاواة بين الأفراد [3]"، ولذلك جعل المشـرع الفرنسـي المسـابقة الطريقة العامة لاختيار الموظفين العموميين، فتنص المادة 16 من القانون رقم 83-634 الصـــادر في 1983/7/13 "يعين الموظفون العامون بطريقة المســـابقة باســـتثناء الحالات التي ينص عليها القانون"[4]، ولقد اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للمشرع بحق استثناء تعيين بعض الفئات من طريقة المسابقة، فقد قضى المجلس الدســتوري "بأنه لا يوجد قاعدة أو مبدأ ذو مرتبة تمنع المشــرع من النص في بعض الأنظمة الوظيفية الخاصة على أن يكون تعيين بعض الفئات الوظيفية بغير طريقة المسابقة"[5].

وتتنوع المســابقات الوظيفية في الأنظمة المختلفة التي تســتخدم لاختيار الموظفين من بين من يتقدمون لشغل الوظائف بحسب ظروفها ونظامها السياسي ونوع العمالة فيها وحجمها ونوع الوظائف

---

(1)عفيفي، مصطفى(1985)، **أساليب تعيين وتدريب عمال الإدارة العامة**، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ص82.
(2) بطيخ، رمضــان – العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشـمية**، مرجع ســابق، ص 116
(3)شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 46
(4) محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص215
(5)شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 47.

المطلوب شغلها ومستواها[1]، وكذلك درجة ديمقراطية وحيادية الإدارة وحرصها على المصلحة العامة.

والمسابقة من زاوية أسلوب الامتحان إما أن تكون عن طريق إجراء اختبار تحريري أو شفوي أو الجمع بينهما أو تكون مسابقة جدارة على تقييم شهادات الدراسة وخبرة المتسابقين، وقد نصت المادة 16 من قانون 13 يوليو 1983 الفرنسي على مبدأ المسابقة كأساس للتعيين للموظفين العموميين وذلك دون تحديد نوع المسابقات وبالتالي فإن الإدارة الفرنسية تتمتع بالحرية في مجال تحديد نوع المسابقة المقررة. [2]

والمسابقة من زاوية المشتركين فيها تنقسم إلى المسابقات خارجية (مفتوحة)، والمسابقات الداخلية (مغلقة)، **فالمسابقات الخارجية:** هي مسابقة للأفراد الحاصلين على مؤهلات علمية معينة، وتعقد هذه المسابقات للتعيين لأول مرة، و**المسابقات الداخلية:** هي المسابقات التي يقتصر حق التقدم إليها على الموظفين لعاملين في الدولة ويقتصر الترشيح لهذه المسابقات على الأشخاص الذين أمضوا خدمة معينة في المرافق العامة أو تأهيلاً معيناً.[3]

أما بالنسبة للقانون المصري فإن مبدأ المسابقة يفرض نفسه على التعيين في الوظيفة العامة في نص المادة 13 من القانون رقم 18 لسنة 2015 دون أن يرد مصطلح المسابقة في مجرى النص، ولكن مضمون النص يشير إلى المسابقة.

وبالنسبة لقانون الخدمة المدنية البحريني ولائحته التنفيذية لم يحددا طريقة التعيين تاركاً الأمر لديوان الخدمة المدنية ليحدد هذه الضوابط والتي من بينها طريقة اختيار الموظفين.[4]

وبالرجوع لتعليمات الخدمة المدنية رقم (3) لسنة 2014م بشأن ضوابط وشروط التعيين في الوظائف بالجهات الحكومية في البند السابع نجدها نصت على لزوم إجراء امتحانات شفوية أو تحريرية للمتنافسين وإجراء المقابلة الشخصية أمر لازم في كلا الحالتين، في الحقيقة وجود مثل هذه النصوص في تعليمات الخدمة المدنية لا يغني عن النص على هذا المبدأ المهم في قانون الخدمة المدنية كضمانة عن احتمالية تلاعب الإدارة في هذه المبدأ.

([1])كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص56

([2])الزيات، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، دراسة مقارنة (فرنسا ومصر)، مرجع سابق، ص167.

([3])شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 47.

([4]) المادة 10 من قانون الخدمة المدنية البحريني والمادة 5 من لائحته التنفيذية.

أما نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (41) الفقرة (ج) نص على إجراء الامتحانات التنافسية و/أو المقابلات الشخصية لإشغال الوظائف الشاغرة وفقاً لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين، وبالرجوع لتعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية من الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة لجميع العلاوات للسنوات 2014-2016 في المادة 13 نجد أن الامتحان التنافسي أمر لازم للتعين كأصل عام دون أن تحدد هذه التعليمات نوع الامتحان التنافسي تحريرياً أو شفوياً، مع الإشارة إلى أن التعليمات اعتمدت نظام قاعدة البيانات المخزنة في ديوان الخدمة المدنية المبني على مقياس تنافسي لكل فئة وظيفية حيث حددت التعليمات نسبة معينة لكل معيار من مجموعة المعايير التي حددتها لكل فئة وهي الكفاءة وأقدمية التخرج وأقدمية تقديم الطلب، والامتحان التنافسي الذي حددت له 20 علامة من أصل 100[1] وتختلف هذه المعايير بالنسبة لوظائف الفئة الثالثة حيث وضع للامتحان التنافسي 40 علامة من 100. [2]

والملاحظ أن المشرع الأردني لم يجعل مبدأ المسابقة أمر إلزامي في نظام الخدمة المدنية وترك الأمر للتعليمات وهذا ما يعد إخلالاً بمبدأ هام يتصل بالتعيين لذا وجب التأكيد عليه بشكل قاطع في نظام الخدمة المدنية.

وهناك بعض الاستثناءات على مبدأ المسابقة كأصل عام الذي يعتبر استثناء على مبدأ المساواة في التعيين بين المواطنين الذي تتوافر فيهم شروط شغل الوظائف، وعادة ما يرد الاستثناء على شاغلي الوظائف العليا وذلك لخصوصية هذا النوع من الوظائف كما أوضحنا سابقاً[3]، كذلك يرد الاستثناء على بعض الوظائف (الوظائف المحجوزة) وحصرها على فئة معينة من المواطنين بحيث يقتصر حق التعيين فيها على هذه الفئة فقط، وذلك يكون في الغالب لأسباب إنسانية واجتماعية كفئة الفقراء وأبناء الشهداء ومصابي الحروب أو المنكوبين في الكوارث العامة، أو العجزة ويستند هذا الاستثناء على فكرة التعويض والضمان الاجتماعي لهؤلاء الناس المحتاجين أو الذين ضحوا أو جاهدوا من أجل الوطن. [4]

([1]) المادة 11 من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين 2014-2016

([2])المادة 19 من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين 2014-2016

([3]) المادة 25 من قانون 1984/1/11 الفرنسي، أشار له شطناوي، ص47. الفقرة 4 من البند سابعا من تعليمات الخدمة المدنية رقم (3) لسنة 2014م بشأن ضوابط وشروط التعيين في الوظائف بالجهات الحكومية

([4]) المادة(28) (31) من تعليمات اختيار وتعيين الموظفين في الوظائف الحكومية من الفئات الأولى والثانية والثالثة والعقود الشاملة لجميع العلاوات 2014-2016، ولا يوجد لهذه المبدأ تطبيق في قانون الخدمة المدنية البحريني.

وللمسـابقة إجراءات جوهرية ومهمة يرتب القضـاء عادةً على إغفالها بطلان المسـابقة[1]، نوجزها فيما يلي:

1. الإعلان عن الوظيفة

عادة ما تقوم السـلطة المختصـة بالتعيين بمهمة الإعلان ويجب أن يكون الإعلان شـاملاً لكافة العناصـر الضـرورية التي يتوجب معرفتها من جانب المرشـحين، مثل عدد الوظائف المعلن عنها، ونوعها، ومكان التقدم، وآخر موعد للتقدم للمسـابقة، ويعتبر هذا الإجراء من الإجراءات الهامة والجوهرية، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصـرية،"إذا كان الإعلان بذاته لا يترتب حقاً في التعيين، لكنه ينشئ حقاً لمن تتوافر فيهم الشروط المعلنة في الترشيح لهذا التعيين والمساواة بينهم وبين سائر المتقدمين وفقاً للشروط المعلن عنها.[2]

ولقد حدد البند "سـادسـاً" من تعليمات الخدمة المدنية رقم (3) لسـنة 2014م بشـأن ضـوابط وشـروط التعيين في الوظائف بالجهات الحكومية في البحرين ضـوابط وإجراءات الإعلان والترشـيح، حيث بين أن الجهات الحكومية الخاضـعة لأحكام قانون الخدمة المدنية تخطر ديوان الخدمة المدنية بالوظائف الشـاغرة لديها في الهيكل التنظيمي والتي تكون في حاجة لشـغلها، ويقوم ديوان الخدمة المدنية بالإعلان عن هذه الوظائف بعد التأكد من عدم وجود مرشحين مؤهلين لشغل الوظائف الشاغرة ضمن قاعدة البيانات المتوفرة بديوان الخدمة المدنية، وذلك كله وفقاً للضوابط والإجراءات التالية:

1. نشر الإعلان في وسائل الإعلام المحلية، ويجب أن يتم الإعلان في وسائل الإعلام الأقل كلفة.
2. يتم الإعلان في وسائل الإعلام الخارجية بعد تعذر الحصول على المرشح من خلال وسائل الإعلام المحلية.
3. يحدد ديوان الخدمة المدنية الوسيلة الملائمة للإعلان ومدة سريانه بحسب طبيعة الوظيفة ومهامها والمهارات والمؤهلات والخبرات اللازمة لشغلها.
4. يتعين على كل جهة حكومية أن تقوم بإرسال طلب الإعلان عن الوظائف الشاغرة لديها على استمارة رقم (55) – المرفقة بهذه التعليمات - إلى ديوان الخدمة المدنية قبل مدة لا تقل عن 4 أسابيع على الأقل من موعد نشر الإعلان.

---

(1)الزيات، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، دراسة مقارنة (فرنسا ومصر)، مرجع سابق، ص 171 -185.

(2)حكم المحكمة الادارية العليا المصـرية، ، **في الطعن رقم 266 لسـنة 17 ق** ، بتاريخ 1974/12/15 مجموعة المبادئ لسنة 20،ص66.

وفي الأردن بالنسبة لوظائف الفئة الأولى والثانية وفقاً للمادة (13) من التعليمات يقوم ديوان الخدمة المدنية لغرض تعبئة الشواغر في الوزارات والدوائر والمؤسسات الحكومية بترشيح ستة أشخاص أو العدد المتوافر إذا كان أقل من ذلك للوظيفة الشاغرة الواحدة وفقاً لترتيبهم التنافسي المحدد في التعليمات تمهيداً لإخضاعهم للامتحان التنافسي الذي يتم إجراؤه بإشراف مباشر من ديوان الخدمة المدنية، ويجوز لديوان الخدمة المدنية ترشيح أكثر من ستة أشخاص على الوظيفة الواحدة وذلك في حالات تقتضيها طبيعة بعض التخصصات لغايات الامتحان التنافسي ويقوم ديوان الخدمة المدنية بالتنسيق مع الدائرة أو الدوائر المعنية بدعوة المرشحين لحضور الامتحان المقرر عن طريق الإعلان في صحيفة محلية يومية واحدة على الأقل، على أن لا يتم الإعلان في يوم عطلة رسمية، أما بالنسبة لوظائف الفئة الثالثة **حسب نص المادة 17** يتولى ديوان الخدمة المدنية حصر وتحديد الوظائف الشاغرة بالفئة الثالثة لدى جميع الدوائر الحكومية ويتم الإعلان عن الوظائف الشاغرة في الفئة الثالثة وإعدادها وتوزيعها حسب المناطق الجغرافية المطلوب التعيين عليها من قبل ديوان الخدمة المدنية بصحيفة محلية يومية واحدة على الأقل، على أن لا يتم الإعلان في يوم عطلة رسمية تحدد فيه شروط إشغالها الأساسية من المؤهلات ومكان الإقامة والمسمى الوظيفي، وأي شروط إضافية أخرى كالعمر والخبرة وغيرها آن كان هناك ما يبرر طلبها بموافقة ديوان الخدمة المدنية وآخر موعد لتقديم الطلبات.

يتضح من ما تقدم أن المشرعين البحريني والأردني تناولاً مسألة الإعلان بشكل كاف في تعليمات الخدمة المدنية وكان من الأفضل أن يتم تناول هذه المبادئ في صلب التشريع الذي ينظم الخدمة المدنية سواء كان نظام أو قانون.

2- التقدم للمسابقة

كأصل عام من تتوافر فيه الشروط المعلن عنها في الدخول للمسابقة ينشأ له حق في الدخول إلى المسابقة، وعلى جهة الإدارة أن تراجع أوراق المرشحين وأن تتأكد من توافر كافة الشروط، غير أن جهة الإدارة ليس من حقها أن تحل نفسها محل لجنة الاختيار، ولا يجوز أن ترفض قيد أي متسابق لسبب خارج عن الشروط، وبالطبع فإن جهة الإدارة ملزمة باستبعاد أي مرشح لا تتوافر فيه الشروط المقررة، إذ أن قبول المرشح في هذه الحالة يعد عيباً خطيراً قد يؤدي إلى إلغاء المسابقة برمتها فإذا اكتشفت جهة الإدارة أن الشروط أو بعضها لم تكن متوافرة في المرشح وقت الإعلان فلها أن ترفض تعيينه حتى ولو اجتاز المسابقة، شريطة أن تكن الشروط المنتقصة لم تكن معلومة للإدارة وقت تقدم

المتسابق للالتحاق بالمسابقة، ولم تتضمن تشريعات الخدمة المدنية البحرينية والأردنية التأكيد على مثل هذه الضمانة.

3- إجراء اختبارات المسابقة

عادة ما تضع الاختبارات لجنة تعد برنامج الامتحان، ولهذه اللجنة أن تستعين بخبراء ومصححين.

ويجب أن تحدد أسماء أعضاء اللجنة في بداية الاختبارات، غير أن هذا الالتزام بتحديد أسماء اللجنة لا يصل إلى نشر أسماء أعضاء اللجنة لكي يعرفهم كل المرشحين، وأن تشكيل اللجنة يجب أن لا يحمل أي شك في نزاهة هذه اللجنة، فلا يجب من الأساس أن تشكل لجنة تضم بين أعضائها من سبق وأعلن عداءه لتعيين المرأة بالوظائف العامة وأن لا يكون بين أعضاء اللجنة عضواً سبق لبعض المرشحين خضعت أبحاثهم لتقديره من قبل، ولذلك فإن أعضاء اللجنة يجب أن تحقق فيهم المقومات الأساسية التي تبعث على الثقة والاطمئنان عند مثول المرشحين بين أيديهم.

ولجنة الاختبار في مجال المسابقة لها ضمانات كثيرة تحقق حيدتها فيجب على اللجنة أن تختار موضوعات الاختبار بحيث تتطابق مع برنامج الوظيفة الذي سيمارسه الموظف، وفي حالة خروج لجنة الاختبار عن هذه القاعدة فإنها تعرض المسابقة للإلغاء، فليس لها اختبار أحد المرشحين في معلومات هي أساس عمل مارسه من قبل، لأن في ذلك ميزة لأحد المرشحين على باقي المرشحين مما يخل بمبدأ المساواة بين المرشحين، كما لا يجوز أيضاً أن تختلف طريقة أداء الاختبار في ذات المسابقة، فيتم اختبار بعض المرشحين عن طريق الاختبار الكتابي وبعضهم الآخر عن طريق الاختبار الشفوي، أو أن يسمح لبعض المرشحين بالرجوع في الاختبار لمجموعة نصوص بينما يرفض ذلك بالنسبة باقي المرشحين.

وفيما يتعلق بنزاهة لجنة الاختبار، فإن لجنة الاختبار يجب أن تساوي بين المرشحين في أثناء الاختبار، فيجب على اللجنة ألا تأخذ في اعتبارها عند تقدير كفاء المرشح سوى عناصر الامتحان، ولا يجب أن تدخل اللجنة في تقدير المرشحين عناصر تخرج عن قدرتهم، كما على اللجنة أن تضمن السرية المفروض على أسماء المرشحين أثناء تصحيح أوراق إجابتهم.

ويجب أن تشـــارك اللجنة ذاتها في اختبار جميع المرشـــحين، ولا يجوز أن يشـــارك في تقدير بعض المرشحين أعضاء من اللجنة لم يشاركوا في اختبار المرشحين بشكل كامل، فمبدأ وحدة اللجنة من الضمانات السياسية لتحقيق مبدأ المساواة في مجال امتحانات التسابق.

وبقي من الضمانات المقررة مبدأ سيادة اللجنة، فينبغي أن لا يكون على اللجنة سلطان فقرارها لا معقب عليه ويجب احترام قرارها ما دام أنه التزم صـــــحيح القانون ولم يكن ينطوي على خطأ ممادي، وهي بذلك تحت رقابة القضاء.

ونص المشـرع الفرنسـي على كافة الضـمانات التي ذكرناها في ثنايا قانون 11 يناير 1984 تحديدا في لمادة 19، أما المشـرع الأردني فقد أسـند مهمة إجراء الامتحانات التنافسـية للجنة الموارد البشـرية المشـكلة بموجب المادة (39) من نظام الخدمة المدنية دون أن ينص على الضـمانات اللازمة لحياد ونزاهة هذه اللجنة في تعليمات تعيين واختيار الموظفين لســـنة 2014-2016، أما المشـــرع البحريني لم يتناول مبدأ اللجنة لا في قانون الخدمة المدنية ولا في لائحته التنفيذية ولا في التعليمات الصادرة تنفيذاً له أصلاً، تاركاً الأمر لإدارة التوظيف بديوان الخدمة المدنية حيث جعل المشرع مسألة تنظيم الامتحانات والإشراف عليها من ضمن اختصاصها ولقد أكد على ذلك في البند سابعاً الفقرة 13 من تعليمات وضـــوابط التعيين الصـــادرة من الخدمة المدنية، ولقد تناولت تعليمات الخدمة المدنية البحريني بعض الضمانات حيث بينت في البند سابعاً الفقرة 8 أن الامتحان يجب أن يكون موحداً لكافة المرشحين سواء كان الامتحان تحريرياً أو شفوياً أو عملياً، كما أكدت التعليمات في الفقرة 10 والفقرة 12من ذات البند أن للخدمة المدنية الاستعانة بجهات استشـارية أو شـركات أو مؤسـسـات متخصـصـة لإجراء الامتحانات أو التصحيح.

وفي ذلك تقول المحكمة الكبرى المدنية في البحرين "كما ولا ريب في أن اسـتيفاء المرشـحين للاشتراطات العامة للوظيفة هي مسألة قانونية تخضع لرقابة القضاء للتأكد من مراعاة الجهة الإدارية للتطبيق السليم للقانون واحترامها لتعهداتها واشتراطاتها التي وضـعتها بنفسـها لنفسـها وأفصـحت عنها لجميع المتقدمين احتراماًً للمبدأ الدســتوري، وهو المســاواة بين المواطنين أمام الوظائف العامة، فإذا ما أفصـحت الجهة الإدارية عن إرادتها شـغل إحدى الوظائف القضـائية، ووضـعت لها شـروطاً محددة وجب عليها أن تلتزم بالقواعد التي وضـعتها وأعلنت جميع المواطنين بها، فلا تقدم اللجنة المشـار إليها

إلا من توافرت في حقه الاشـتراطات التي أعلنت عنها، وإلا تكون قد وقعت في غلط يؤثر على تكوين عقيدتها، وتفقد القرارات الصادرة منها ركنا من أركانها هو ركن الإرادة ...".[1]

4- إعلان نتيجة المسابقة

في القانون الفرنســي تقوم اللجنة عقب انتهائها من إجراء الاختبار بين المرشــحين للمســابقة إعلان نتيجة المسابقة، وتعلن نتيجة المسابقة عن طريق إصدار لجنة الاختبار قائمة تنازلية مرتبة بها أسماء المرشحين اللائقين حسب جدارة كل مرشح، وتسلم هذه القائمة للجهة الإدارية المختصة والتي تصــدر قراراً بإعلان نتيجة المســابقة، وهذا القرار لا يعد إلا تأكيداً لإعلان النتيجة، كما أن القرار الوزاري الصــادر بإعلان كل مرشــح ورد اسـمه في القائمة ليس إلا إعلاناً لهم بقرار لجنة الاختبار، ويجوز للجنة أن تصدر قائمة احتياطية يتم التعيين منها في حالة تعذر تعيين أي من المرشحين الواردة أسـماؤهم في القائمة الأسـاسـية لأي سـبب من الأسـباب، وبإصـدار اللجنة قرارها تكون قد اسـتنفذت سـلطتها في هذا الشـأن، فلا يجوز أن تتدخل لدى الجهة الإدارية لتعدل القرار بتغيير الترتيب أو برفع أو إضافة اسم أي من المرشحين.

في الأردن اعتمدت التعليمات الخاصــــة بالتعيين والاختيار للوظائف الحكومية للفئات الأولى والثانية والثالثة طريقة تحديد أسـماء الأشـخاص المسـتحقين للتعيين بحسـاب جمع النقاط التنافسـية المستحقة بكشوفات تنازلية من الأعلى نسبة إلى الأدنى نسبة وإعلانها في الصـحافة[2]، ولم تتضـمن تشريعات الخدمة المدنية البحرينية معالجة هذا الموضوع وترك الأمر لتقديرات ديوان الخدمة المدنية.

5- التعيين في الوظيفة

في فرنسـا بعد إعلان النتيجة فإن الإدارة تشـرع في إجراءات تعيين المرشـحين وفقا للترتيب الوارد بقائمة النتيجة التي أعدت من قبل لجنة الاختبار، والإدارة ليســت ملزمة بالتعيين في كل أو بعض الوظائف المعلن عنها ولأي ســبب كان، غير أنه نادراً ما تلجأ الإدارة إلى هذا الخيار، غير أن الإدارة إذا ما أصــدرت قرار التعيين فإنها تكون ملزمة بأن تتبع الترتيب الوارد في الكشـف المقدم من لجنة الاختبار.

([1]) محكمة الكبرى المدنية البحرينية، الدائرة الإدارية، الدعوى رقم **2006/6806**، 2007/1/31، حكم غير منشور.
([2]) راجع في ذات التعليمات المادة 13 الفقرة ه، و، ز والمادة 24 الفقرة ج

وفي هذا الصدد نصت البند الثاني عشر الفقرة 14 من تعليمات الخدمة المدنية البحرينية بشأن التعيين أنه يجوز لديوان الخدمة استثناء بعض الوظائف من الإعلان بحسب ما تقتضيه مصلحة العمل ولا يوجد لهذا النص مثيل في تشريعات الخدمة المدنية الأردنية، كما لم ينظم المشرع البحريني مسألة اعتماد الكشف حسب الترتيب التنازلي للكشق من الدرجة الأعلى إلى الأدنى في حال قررت التوظيف على غرار تعليمات الخدمة المدنية الأردنية.

في الحقيقة تعتبر طريقة المسابقة في حال تنظيمها بالشكل المحاط بالضمانات للازمة لمنع إسائة استخدامها أفضل الطرق في تطبيق مبدأ المساواة في الوظائف العامة ووصول الأكفئ بصرف النظر عن حرية رأي المرشح السياسية أو الدينية أو المهنية وفيها يوازن المشرع في حريتة في الاختيار وضمان وصول الأجدر للوظيف العامة وياحبذا لو يتبنى المشرعين الأردني والبحريني هذه الطريقة بشكل رئيسي في صلب القوانين الوظيفية في التعيين والترقية وفي جميع الوظائف العليا والدنيا، حيث ستفتح طريق المسابقة للإدارة آفاق واسعة وخيارات لم تكن في حسبانها قبل المسابقة.

المبحث الثاني

ضمانات المعاملة الوظيفية لحرية الرأي لدى الموظف العام

بيّنّا فيما سبق الضمانات الكفيلة للالتحاق بالوظيفة العامة التي تضمن لأصحاب المركز القانونية المتماثلة على قدم المساواة الانضمام إلى الوظيفة العامة، دون أن يكون لحرية الرأي بصورها المختلفة تأثير على ذلك الانضمام إلا أن معترك الوظيفة العامة ومشاكلها النابعة من ممارسات العمل اليومية والتنافس بين أعضاء الوظيفة العامة والسلطة الرئاسية واختلاف وجهات النظر بين الرئيس والمرؤوس يحتم وجود ضمانات خاصة بالمعاملة الوظيفية تكفل حياد الإدارة في التعامل مع الموظف العام والحصول على حقوقه دون أن يكون لحريته في الرأي أثر في تلك الحقوق.

وهذه الحقوق هي حقه في تقويم عادل للأداء وحقه في الترقية وحق في معاملة تأديبية عادلة، وعلى ذلك سوف نتناول في هذا المبحث ضمانات المعاملة الوظيفية في مطلبين، نعرض في الأول لضمانات تقويم الأداء والترقية ونبحث في الثاني الضمانات التأديبية، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

ضمانات تقويم الأداء والترقية

يتمتع الموظف العام بالعديد من الحقوق التي يستمدها من مركزه الوظيفي في مقابل الواجبات التي يستمدها من ذات المركز ومن ضمن هذه الحقوق حقه في الترقية التي تحقق للموظف غايات مادية ومعنوية ويعتبر تقويم أداء الموظف المدخل الرئيسي للترقية وعلى ذلك سوف نتناول في هذا المطلب ضمانات تقويم الأداء والترقية الكفيلة بعدم تأسيسهما بشكل سلبي على حرية الرأي لدى الموظف العام في فرعين مستقلين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

ضمانات تقويم أداء الموظف العام[1]

تعتبر تقارير تقويم أداء الموظف العام على درجة عالية من الأهمية وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية في 16 يناير سنة 1960 أنه من اللازم: "أن تمر تلك التقارير على السنن وفي المراحل التي استنها ورسمها ونظمها (المشرع) فإذا أغفل منها أي إجراء جوهري، لم تنتج تلك التقارير الآثار المترتبة عليها قانوناً"[2]، وتعتبر هذه التقارير على درجة عالية من الأهمية في مجال الإثبات القضائي حيث يستند لها القضاء للاستدلال على كفائه الموظف العام، وتطبيقاً لذلك استندت المحكمة الكبرى المدنية البحرينية إلى تقارير الأداء الحاصل عليه المدعي بتقدير ممتاز للاستدلال على كفاءته ونشاطه وكثرة إنتاجه مما رتب إلغاء قرار الفصل بحقة[3]، كذلك قالت المحكمة في نفس السياق" كما ثبت من استمارات تقويم الأداء الخاصة بالمدعي والمرفقة بملف خدمته حصوله على تقدير ممتاز في المواظبة والحضور والسلوك الوظيفي وتحمله المسؤولية وتقدير جيد جداً في المعرفة الكافية وإنجاز الأعمال وحصوله على تقدير جيدجداً في التقدير العام للأداء... الأمر الذي يكون معه قرار إنهاء خدمته قد جاء تعسفيا".[4]

كفاءة الموظف العام تبقى محل متابعة وإشراف من الإدارة طيلة حياته الوظيفية، فإذا ما تدنت هذه الكفاءة عن المستوى المطلوب، فمن واجب الإدارة أن تتخذ بحقه إجراءات قد تصل حد إنهاء خدماته وفق شروط وضوابط يحددها القانون[5].

ويكون تقويم أداء الموظفين العموميين بشكل دوري، بواسطة تقارير تقويم الأداء، سواء كانت سنوية أو نصف سنوية أو ربع سنوية، ويرتب القانون على هذه التقارير بعد اكتسابها الدرجة القطعية آثار هامة، بالنسبة للإدارة العامة وللموظف العام على السواء[6].

([1]) هناك تسميات أخرى لتقويم الأداء الوظيفي، فيسمى تقدير الكفاية أو الجدارة او تقدير أو تقييم الأداء وبالتسمية الأخيرة أخذ المشرعين البحريني والأردني في تشريعات الخدمة المدنية الحالية، وتعتبر هذه التسمية التي أعتمدها المشرعين غير صحيحة من الناحية اللغوية فتقييم الشيء يعني تحديد ثمنه وبذلك يكون من الأصح من الناحية اللغوية استخدام مصطلح تقويم الاداء. راجع في ذلك رسلان، أنور (1983). **تقارير الكفاية**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص14.

([2]) أشار له مصطفى، عبد المنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص424.

([3]) حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية، في الدعوى رقم **1994/7043**، 1995/3/15، حكم غير منشور.

([4]) حكم المحكمة الكبرى المدنية البحرينية، في الدعوى رقم **2004/4739**، 2005/11/28، حكم غير منشور،

([5]) لقبيلات، حمدي، (2003). **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب**، (ط1)، دار وائل، عمان، ص118.

([6])القبيلات، حمدي، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص262.

أما بشأن تعريف تقويم الأداء، لم تتطرق تشريعات الخدمة المدنية في الأردن لتعريف تقويم الأداء، في حين عرفتها تعليمات الخدمة البحرينية رقم 19 لسنة 2007 بشأن برنامج إدارة الأداء الوظيفي في البند 2 بأنها "هي عمليات اتصالات مستمرة أساسها الشراكة بين المشرفين ومرؤوسيهم والتي من خلالها يتم تحديد التوقعات حول أداء المهام المنوطة بالمرؤوسين بكل وضوح وكذلك حول مدى مساهمة وظيفة كل موظف في تحقيق أهداف المؤسسة بأقصى فعالية وبأقل تكلفة من حيث المال والوقت والجهد وما يمكن لكل من المشرف والموظف عملة معاً لتحسين الأداء الفردي والتنظيمي إلى جانب كيفية قياس الأداء وتحديد معوقات الأداء والعمل على إزالتها "ونلاحظ على هذا التعريف أنه مطول وتم التركيز فيه على الأهداف المبتغاة من التقويم، ويعرف جانب من الفقه تقويم الأداء "بأنه تحليل دقيق لما يؤديه الموظف من واجبات، وما يتحمله من مسؤوليات بالنسبة للوظيفة التي يشغلها، ثم تقويم هذا الأداء تقويماً موضوعياً، وفقاً لنظام وافٍ يكفل تسجيل عمل كل فرد ووزنه بمقياس، دقيق وعادل، بحيث يكون التقدير في النهاية ممثلاً للكفاية الحقيقية للموظف، وذلك خلال فترة زمنية معينة[1]، وفي تعريف آخر بأنه "قياس وتحليل دائم لأداء الموظف لعمله وسلوكه وتقدير مدى صلاحيته وكفاءته في النهوض بأعباء الوظيفة الحالية التي يشغلها وتحمله لمسؤولياته وإمكانية توليه مناصب وأعمالا ذات مستوى أعلى"[2].

ومن خلال هذه التعريفات يمكننا تعريف تقويم أداء الموظف العام بأنها عملية تهدف لتحديد مستوى كفاءة الموظف العام في النهوض بأعباء الوظيفة التي يشغلها طبقاً لمعايير محددة سلفاً خلال فترة زمنية محددة[3].

وتحقق عملية التقويم أهداف عدة على مختلف المستويات فعلى مستوى الموظف العام تكشف عملية التقويم كفائه وإنتاجية وقدرات الموظف العام وتكشف عن مواطن القوة والضعف التي تمهد الطريق بعد ذلك لتطوير الموظف المقصر ومكافئة الموظف المميز وتصحيح مسار الموظف المتعثر وكذلك يحقق التقويم غايات عدة للمنظمة الإدارية من حيث مساعدتها في الكشف عن مدى إمكانية تنفيذ أهدافها وخططها في ضوء ما تملك من قوى بشرية ويزودها أيضاً بمؤشرات مهمة لعمليات النقل

([1]) بطيخ، رمضان، العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص138.
([2])القبيلات، حمدي، القانون الإداري الجزء الثاني، مرجع سابق، ص264.
([3]) للمزيد حول تعريفات تقارير تقويم الاداء راجع، رسلان، أنور، **تقارير الكفاية**، مرجع سابق، ص21. أمين، محمد سعيد/ (2004)، **تقارير الكفاية في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص8. عقيلي، عمر وصفي(1996)، **إدارة القوى العاملة**، دار زهران، عمان، ص191.

والترقية والتعيين والكشف عن احتياجاتها التدريبية وتعزيز عنصر المنافسة بين الموظفين لتحسين الأداء وزيادة الإنتاجية[1].

إلا أن عملية التقويم يجب أن تحاط بالضمانات الكفيلة بعدم إجراء عملية التقويم على اعتبارات تتعلق بحرية الرأي لدى الموظف العام بشكل سلبي، حيث غالباً ما تكشف عملية التقويم عن مدى رضى الإدارة عن الموظف العام بشكل دوري، وفي بعض الأحيان ما تكون أسباب الرضى راجعةً لآراء الموظف سواء الدينية أو السياسية أو المهنية التي تخالف أو توافق التوجهات الرئاسية في الوظيفة.

ونتناول في هذا الفرع الضمانات المهمة في عملية التقويم والتي تكفل بدورها نزاهة وحيادية عملية التقويم وأن لا يكون لمسألة حرية الرأي للموظف العام دور سلبي في هذه العملية ويمكن حصر هذه الضمانات في ما يلي:

1. علانية تقارير التقويم
2. الاعتراض على تقارير التقويم .

وسوف نتناول هذه الضمانات تباعاً، على النحو التالي:

أولاً: علانية تقارير التقويم

يحكم موضـــوع إعلان التقارير إلى الموظفين ثلاثة اتجاهات فهناك اتجاه يرى أن تكون نتائج التقويم محاطة بالســرية التامة لأنها تؤدي إلى تجنب الإدارة ضــياع وقت الموظفين نتيجة انشــغالهم بالتظلم أو الطعن في تقديرات الكفاية متى ما أعلنت إليهم، و تمنع مهاجمة المرؤوسين لرؤسائهم وفي حال حصول ذلك قد يؤدي إلى فقد الثقة بينهما مما ينعكس سلباً على حسن سير العمل الإداري، كما أن الرئيس سوف يضع التقرير دون أن يكون علية ضغوط نفسية من جراء معرفة الموظف عن تقديره وبالتالي البعد عن المجاملات في هذا الصـــدد [2]، والملاحظ أن هذه الحجج واهية لا قيمة لها من الناحية القانونية فالتظلم حق للموظف ولا يؤدي لضــياع الوقت فما وقت التظلم قياســاً بأعمال الإدارة

([1])حول اهداف تقويم الأداء راجع، القبيلات، حمدي، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، مرجع ســـابق ص265-267. أمين، محمد سعيد ،**تقارير الكفاية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص561 وما بعدها. عبد البر، فاروق، (1983)، **تقارير الكفاية بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري**، عالم الكتب، القاهرة، ص15 وما بعدها. رســلان، أنور، **تقارير الكفاية**، مرجع ســـابق، ص22 وما بعدها . وقريبا من هذه الأهداف راجع الأهداف التي حددها نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 70. والأهداف التي حددها نظام الخدمة المدنية البحريني في المادة 13.

([2]) جعفر، محمد انس قاسـم (1973)، **نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة**، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص288 وما بعدها. عقيلي، عمر وصــفي، **إدارة القوى العاملة**، مرجع ســابق، ص224، صــادق، سمير (1978)، **تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها**، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ص13

الأخرى؟ أما مسألة تهجم المرؤوسين على الرؤساء فمن الأصول أن يحكمها قوانين جنائية وإدارية تحول دون هذا التهجم، وأما مسألة المجاملات فإنها مسألة شخصية تختلف من رئيس لآخر فلا يعقل أن نضعها قاعدة عامة في هذا الشأن.

ويرى الاتجاه الثاني ضرورة إتباع مبدأ العلانية النسبية (الجزئية) بمعنى أنه لا يعلم بالتقرير سوى الموظفين الذين يكون تقويمهم متدني وذلك ليتسنى لهم التظلم منها وعلاج مواطن الضعف لديهم، وحتى لا يتخذ الرؤساء من مبدأ السرية المطلقة وسيلة للبطش والتنكيل بالموظفين،[1] ولقد أعتمد نظام الخدمة الأردني هذا الاتجاه في المادة 73 فقرة هـ حيث سمح للموظف الحاصل على تقدير متوسط أو ضعيف الاطلاع على تقريره، في الحقيقة لا يحقق هذا الاتجاه جدوى أو حكمة معينة للإدارة في مجال تقويم الأداء فإذا كان يسمح للموظف المتدني في المستوى أن يطلع على تقريره فمن باب أولى أن يطلع من حصل على تقدير أعلى في الاطلاع على تقريره وفي ذلك رفع لمعنوية الموظفين الحائزين على تقدير متقدم وحافزاً للحاصلين على تقدير دون ذلك في رفع مستواهم.

ويتجه رأي ثالث إلى ضرورة العلنية المطلقة لتقارير تقويم الأداء وفي ذلك فرصة للنظام لتحقيق الأهداف المرجوة من عملية تقويم الأداء فيعلم الموظف بمواطن ضعفه فيعمل على إصلاحها كما أنها تلزم الرؤساء بإتباع الموضوعية والجدية والحيادية في التقدير وذلك حرصاً منهم على تجنب التظلم والطعن في تقديراتهم من قبل المرؤوسين، كما أن إعلان تقارير تقويم الأداء يخلق حالة من المنافسة بين الموظفين للحصول على أعلى التقديرات وتجنبهم الإحراج في التقديرات المتدنية[2]، ولقد اعتمد المشرع البحريني هذا الاتجاه حيث ألزمت اللائحة التنفيذية في المادة 14 الفقرة 5 الرئيس الإداري ضرورة مناقشة تقرير التقويم مع الموظف قبل اعتماده بشكل نهائي وبعد اعتماده من الجهة المختصة ويخطر بنسخة نهائية من تقرير.

لا شك أن علانية التقارير بشكل مطلق تمثل أفضل الاتجاهات فيه تحقق ضمانة مهمة للموظف العام في مجال حرية الرأي حيث يمكن الاطلاع على تقرير تؤدي نتيجته إلى العديد من الآثار القانونية المهمة ويتأكد أن رأيه أياً كان الديني أو المهني أو السياسي ليس محل نظر سلبي في عملية التقويم، فيتاكد من خلوة من اي اسباب لا تمت للوظيفة بصلة كأن تكون متصلة بحرية الرأي

---

(1)بطيخ، رمضان – العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الاداري في المملكة الاردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص 152

(2) ابو شيخه، نادر، **إدارة الموارد البشرية**، مرجع سابق، ص274.

لديه سواء الدينية او السياسية أو المهنية فيمكنه هذه الاطلاع من استخدام حقه الدستوري في الطعن على التقرير والتظلم منه إدارياً وقضائياً كما سنرى في البند التالي.

ثانياً: الاعتراض على تقرير تقويم أداء الموظف العام

إن مجال الانحراف باستعمال السلطة وارد بلا شك في عملية تقويم أداء الموظف العام، بسبب امتلاك الرؤساء الإداريين سلطة تقديرية واسعة معتمدة على اعتبارات وتقديرات وانطباعات شخصية في تقويم أداء مرؤوسيهم قد يحكمها اعتبارات الرأي لدى الموظف العام في كثير من الأحيان، ولأن تقارير تقويم الأداء ترتب آثار هامة بالنسبة للموظف العام، منها الإيجابي ومنها السلبي، وبهدف ضمان مشروعية وشفافية ونزاهة عملية التقويم، لابد أن تخضع هذه التقارير للرقابة وأن تكون قابلة للاعتراض [1]، وهناك طريقتين رئيسيتين للاعتراض، الأولى هي التظلم الإداري، والثانية هي الطعن القضائي، وسوف نتناول كلا الطريقتين على النحو التالي:

1- التظلم الإداري من تقرير تقويم الأداء

يقصد بالتظلم الإداري من تقارير تقويم الأداء "اعتراض الموظف على نتيجة تقدير أدائه السنوي، خلال المدة المحددة قانوناً، أمام الجهة المختصة بإعادة النظر بهذه التقارير، وفقاً لأحكام القانون في الحالات التي يجيز فيها المشرع ذلك".[2]

يرى الباحث أن التظلم الإداري يحقق العديد من الفوائد للإدارة والموظف على السواء فهو يتيح للإدارة مراجعة تقديراتها في حال بنتها على رأي الموظف العام على خلاف اعتبارات الوظيفة، في محاولة لحل الخلاف قبل الوصول للقضاء فالإدارة ذات مكانة عالية وسامية في نفوس الأفراد وأن كثره اللجوء إلى القضاء في حل مشاكلها خاصة المتصلة بالرأي سواء الديني أو السياسي أو المهني يزعزع هذه المكانة وكلما كانت الإدارة قادرة على حل مشاكلها بنفسها كانت أجدر بالاحترام، فضلاً عن أن التظلم يختصر عليها الوقت والجهد في طي صفحات مشاكلها والمضي قدماً في أداء واجباتها وتحقيق أهدافها، كما يحقق التظلم للموظف العام فائدة كبيرة تكمن في الفصل السريع في مسألة قد تطول كثيراً في أروقة القضاء ثم أن حل المشاكل بطريق التظلم الإداري يجعل العلاقة بين الموظف والإدارة أفضل من طريق القضاء.

---

(1) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص275
(2) القبيلات، حمدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص281

وفقاً لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (82) لسنة 2013م، لا يجوز اطلاع الموظف على تقرير الأداء، إلا إذا كان تقديره النهائي في التقرير السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف، وترسل نسخة من التقرير السنوي إلى الموظف من قبل صاحب الصلاحية أو من يفوضه، إذا كان تقديره السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف، وللموظف حق الاعتراض عليه خلال ثلاثة أيام عمل من اليوم التالي لتسليمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال هذه المدة يصبح التقرير قطعياً ونهائياً، ويعرض التظلم على لجنة النظر في الاعتراضات حيث تؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييمِ الأداء السنوي، من رئيس وعضوين، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الدائرة وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم ويكون اجتماعها قانونياً بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها ويكون قرارها في كلتا الحالتين نهائياً، على اللجنة إصدار قرارها خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام، اعتباراً من اليوم التالي لاستلامها الاعتراض، وتبني قرارها على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء وفي أي وثائق أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف وعلى المبررات المقدمة من الموظف ويبلغ بقرار الموظف اللجنة[1].

أما تشريعيات الخدمة المدنية البحرينية، فقد بينت المادة 14 الفقرة 9 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية أن للموظف خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إخطاره بصورة من تقرير تقويم الأداء أن يلتمس من الجهة المختصة بالاعتماد إعادة النظر في التقويم على أن تصدر قرارها في الالتماس خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ تقديمه، ونلاحظ أن المشرع البحريني أعتمد أسلوب التظلم أمام الجهة مصدرة القرار وليس أما لجنة محايدة على غرار المشرع الأردني وهو ما يعد انتقاص في حق الموظف العام في التظلم أما جهة محايدة فالتظلم أمام الجهة مصدرة القرار يجمع بين صفتي الخصم والحكم، وعلى ذلك هل يجوز التظلم من تقارير الأداء أمام لجنة التظلمات المنظمة بموجب المادة 45 من اللائحة التنفيذية والتي تنظر بالتظلمات المقدمة من الموظفين في القرارات الإدارية التي تمس حقاً من حقوقهم الوظيفية؟ لقد سكت المشرع عن هذا الأمر خلال تنظيمه لمسألة تقويم الأداء لكن اللجنة تنظر في كل قرار إداري يمس حقاً من حقوق الموظف الوظيفية وبالتالي إذا اعتبرنا تقرير تقويم الأداء قراراً إداريا فيجوز التظلم منه أمام تلك اللجنة وفي الحقيقة يعتبر تقرير تقويم الأداء قراراً إدارياً مكتمل الأركان وفقاً للراجح فقهاً وقضاء كما سنرى في البند التالي.

([1]) المادة (73/ه، و) و المادة 74(أ، ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني، رقم (82) لسنة 2013.

2- الطعن القضائي على تقرير تقويم الأداء

يعتبر الفقه في جميع مراجع الحريات العامة أحد الضـــمانات الرئيســـية والجوهرية للحريات العامة والتي من بينها حرية الرأي، ولعب القضــــاء دوراً بارزاً في حماية حرية الرأي لدى الموظف العام وكافة الأمور المتصلة بها والتي من بينها عملية تقويم الأداء.

وإن حق الموظف في اللجوء للقضــاء حقاً دســتورياً ســواء تناولته التشــريعات الوظيفية أم لم تتناوله فيجوز كأصل عام الطعن على كل قرار إداري للموظف مصلحة في إلغائه.

واستقر اجتهاد القضــاء المقارن وعلى وجه الخصـوص الفرنسـي والمصـري على أن تقارير التقويم تعتبر قرارات إدارية نهائية ترتب آثاراً قانونية إيجابية أو ســـلبية مهمة للموظف العام وتجمع كافة عناصر القرار الإداري وبالتالي تكون قابلة للطعن[1].

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصـــرية "ليس من ريب في أن تقرير الكفاية إن هو إلا قرار إداري، يصـدر عن السـلطة المختصـة بإصـداره قانوناً، منشئاً لمركز قانوني ذاتي لذي الشـأن فيه، يؤثر مالاً في الترقية منحاً أو منعاً، بل قد يتعدى أثره إلى مدى الصـلاحية للاستمرار في الوظيفة العامة، ويكون مدعاة إلى إنهاء رابطة التوظيف ذاتها"[2].

في الأردن، بالرجوع إلى قانون تشـــكيل المحاكم النظامية رقم (26) لســـنة 1952م، المحدد لاختصاصات محكمة التمييز بصفتها محكمة عدل عليا آنذاك لم نجد ما يفيد اختصاص المحكمة بنظر تقارير تقويم أداء الموظفين الســـنوية حيث كانت المحكمة لا تنظر في قرارات الترقية أصـــلاً والتي تعتمد بشكل رئيس على تقارير التقويم وفي ذلك تقول المحكمة آنذاك "أن صلاحية محكمة العدل العليا هي صـــلاحية محددة، وأن المادة العاشــرة من قانون تشــكيل المحاكم القضــائية قد أخرجت قرارات الترقية من صلاحيتها، ولا تختص المحكمة بالنظر في الطعن بقرار رفض ترقية المستدعي"[3].

---

(1) سلامة ،وهيب أعياد، (1983) **التدابير الداخلية**، منشأة المعارف، ص84 - عبد الابسط، محمد فؤاد، (2004). **قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين في الدولة**، ط2، منشأة المعارف، الاسكندرية، ص651 - رسلان، أنور، **تقارير الكفاية**، مرجع سابق، ص52 وما بعدها - الطماوي، سليمان (1976)، **قضـاء الالغاء**، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، ص222 –حافظ، محمود محمد، (1993)، **القضـاء الإداري في القانون المصـري والمقارن**، دار النهضـة العربية، ص375.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصــرية، **طعن رقم 1331 لسـنة 37 قضــائية**، بتاريخ 1995/12/16، الموســوعة الإدارية الحديثة، 1993-1997، ص45، قاعدة 38، ص22-132

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية **رقم 78/119**، مجلة نقابة المحامين لسنة 1979، ص698.

وفي قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم (11) لسنة (1989م)، وقانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992، لم نجد أيضاً أي إشارة في هذه القوانين إعطاء المحكمة اختصاص النظر بالطعون بتقارير تقويم أداء الموظفين العموميين، إلا أن قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992 عقد اختصاص المحكمة في الطعون المتعلقة بالترقية، ويظهر ذلك من خلال المادة (9) فقرة (2)، حيث نصت على:"الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في التعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة" ورتبت المحكمة على هذا النص اختصاصها بنظر تقارير الكفاية السنوية للموظف لما لها من تأثير على الترقية.

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "من شأن تقدير أداء المستدعي في التقرير السنوي أن يؤثر في المركز القانوني للمستدعي وذلك لتأثير التقارير السنوية في ترقية الموظف إذا تدخل هذا التقارير ضمن معايير الكفاءة، وعليه فإن القرار المطعون فيه وهو تقييم أداء المستدعي بموجب التقرير السنوي هو قرار إداري بالمعنى المقصود في المادة التاسعة من قانون محكمة العدل العليا رقم (12) لسنة 1992"[1] كما قررت في حكم آخر "يؤثر تقرير لأداء السنوي على الوضع الوظيفي للموظف ويتعلق بالترفيع، وقد جرى قضاء محكمة العدل العليا على أن الطعن فيه مقبول أمامها..."[2].

كذلك أن القرار الصادر عن لجنة الاعتراضات يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا، ويجب أن يكون قرار اللجنة مسبباً وتحت طائلة إلغاءه من قبل المحكمة وتقول المحكمة بهذا الخصوص ((من شأن التقارير السنوية لأداء الموظف التأثير في المركز القانوني له إذ تؤثر في ترقيته وتدخل ضمن معايير الكفاءة وإن قرار لجنة الاعتراض المؤلفة بموجب أحكام المادة (74/أ) من نظام الخدمة المدنية هو قرار إداري نهائي يؤثر في مركز المستدعية الوظيفي والقانوني وهو قابل للطعن بالإلغاء وأن محكمة العدل العليا مختصة للنظر به))[3].

([1]) محكمة العدل العليا الأردني، القضية رقم **2006/61**، بتاريخ 2006/3/15، مجلة نقابة المحامين، 2007،عدد4 ص(594)
([2]) محكمة العدل العليا الأردني، القضية رقم **2010/165 تاريخ** 2010/7/21 منشورات مركز عدالة
([3]) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية **رقم 2008/149**، تاريخ 2008/6/16، منشورات مركز عدالة

وســار قانون القضــاء الإداري الجديد رقم 27 لســنة 2014[1] على نهج القانون الســابق بأن وضع مسألة الطعن في الترقية من اختصاصات المحكمة الإدارية في المادة الخامسة ولم يضع من بين اختصـاصـاتها بشكل صـريح الطعن في تقارير تقويم الأداء على الرغم من تعداد القانون لكافة مسـائل الموظفين فكان حرياً بالمشــرع أن يســتقل تعديل القانون لإضــافة أمر اســتقر علية القضــاء الإداري الأردني بشكل متواتر.

ولم نعثر من قضاء المحاكم البحرينية ما يفيد توجهها بهذا الشأن لا سيما في ظل غياب قانون ينظم اختصاص المحاكم الإدارية.

الفرع الثاني

ضمانات الترقية

لطالما تأثرت عملية الترقية بآراء ومعتقدات الموظفين سـواء السـياسـية أو الدينية أو المهنية، ولطالما كانت محل نظر لدى السـلطة الإدارية، أما الاعتبارات تتعلق بالرأي المهني بشـكل إيجابي أو سلبي أو الاعتبارات الدينية عندما يكون النظام معتمداً على أسلوب المحاصصة الوظيفية بشكل علني أو خفي أو لأسـباب سـياسـية وبالأخص في مجال الوظائف العليا، وأن إحاطة الترقية بضـمانات كافية يجعل حدة هذا الأمر يخف أو ينعدم.

يُقصـــد بالترفيع "رفع الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مســـتوى أعلى في السلطة والمسؤولية، وذلك بعد استيفائه لاشتراطات شغل الوظيفة المراد الترفيع إليها".[2]

كما تعني "اختيار أكفئ العاملين وأصــــلحهم لتولي وظائف ذات مســـتوى أعلى من حيث المســـؤولية والســـلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي أن شـــاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع به في وظيفته السابقة"[3].

إن الترقية ليست حقاً للموظف العام وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن الترقية ليست حقاً للموظف العام مع الاعتراف له بحق الطعن في قرارات الترقية المخالفة للقانون[4]، وفي ذلك قضـــت

([1]) منشور في الجريدة الرسمية العدد رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17، ص 4866

([2]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 114

([3]) جعفر، محمد أنس قاســـم (1973)، **نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فاعلية الإدارة**، دار النهضـــة العربية، القاهرة، ص34.

([4]) مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 424

محكمة العدل العليا الأردنية "استقر الاجتهاد على أن الترقية ليست حقاً للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية به على سبيل الجزم والالتزام وإنما هي حق للجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطاتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق أو إذا أساءت استعماله كما أنه من المسلم به قانوناً أن المحكمة لا تملك إصدار قرار بالترقية لأن ذلك من شأن الإدارة.[1]"

وعلى الرغم من أن الترقية ليست حقاً للموظف العام وإن الإدارة لها سلطة تقديرية واسعة في مسألة ترقية الموظفين إلا أن هذه الترقية يحكمها عدد من الضمانات الضرورية لضمان نزاهة وحيادية الإدارة في استعمال هذه السلطة ودون أن يكون لآراء الموظفين الدينية أو السياسية أو المهنية أثر سلبي في هذه السلطة وعلى ذلك سوف نطلع على ضمانات الترقية في القانون الفرنسي ومن ثم نبحث هذه الضمانات في القانونين الأردني والبحريني، وذلك على النحو التالي:

أولاً: ضمانات الترقية في القانون الفرنسي

الترقية بالأقدمية تتحقق تلقائياً بمجرد توافر شروطها، لذا فإن المجال الحقيقي لضمانات الترقية تأتي في الترقية بالاختيار التي ترتبط بالكفاءة المهنية للموظف ويتم في فرنسا الترقية من خلال طريقين إما أن يتم بناء على قائمة سنوية للترقية (جدول الترقيات) والتي يتم إعدادها على أساس تقدير الكفاءة المهنية للعاملين أو بعد فحص مهني، أو عن طريق إجراء مسابقة مهنية بين العاملين، والتي يجب أن تصدرها السلطة الإدارية في 15 ديسمبر من كل عام على الأكثر وتنتهي صلاحيتها بانتهاء العام الذي أعدت من أجله، والتي يعتمد ترتيبها على فحص الكفاءة المهنية للمتسابقين مع الأخذ في الاعتبار التقديرات التي حصلوا عليها والملاحظات المسببة التي أبداها الرؤساء كذلك للجنة الإدارية المتساوية (دورها هنا مجرد دور استشاري فقط) أن تطلب سماع ملاحظات أصحاب الشأن وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن تقدير الكفاءة المهنية للموظفين إنما يجب أن يستمد من صفاتهم وخصائصهم والتقديرات العددية النهائية والتقدير العام للسنوات الأخيرة، وبعد تقدير كفاءة الموظفين فإنهم يرتبون حسب جدارتهم في قائمة الترقية ومن يتساوون في الجدارة فإنهم يخضعون لفحص خاص بغرض المقارنة بينهم، وعلى صاحب الاختصاص الإلتزام في الاختيار بالترتيب الوارد في قائمة الترقية ثم بعد

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، القضـــية رقم **2000/217** ، بتاريخ 2001/10/21 ، مجلة نقابة المحامين ، 2001، عدد 7 ، ص(1398) .

ذلك تنشر قرارات الترقية كضمانة هامة تتيح للموظفين المتضررين من تلك القرارات الاعتراض عليها أو التظلم منها، حيث يجب أن تنشر في الجريدة الرسمية قرارات الترقية في المرتبة والخاصة بالموظفين من الفئة الأولى في الإدارات المركزية للدولة والوظائف الإدارية المشابهة، والمرافق الخارجية، والمؤسسات العامة للدولة طبقاً لما يصدر به قرار من رئيس الوزراء والوزير المختص، غير أنه في باقي الوظائف الأخرى فإن النشر ليس إلزاميا في الجريدة الرسمية ويمكن لغياب النشر الاعتداد بأية وسيلة أخرى يكون من شأنها اتصال علم ذوي الشأن بقرار الترقية، ويكون ذلك النشر إما في بطاقات تنشرها الجهة الإدارية أو في لوحة الإعلانات في محل العمل أو توزيع إخطارات للموظفين أو النشر في الصحف المحلية، ثم يبدأ بعد ذلك حق الطعن حيث يبدأ أجل الطعن في قائمة الترقية منذ لحظة النشر، وإذا لم تنشر القائمة في الجريدة الرسمية فإن أجل الطعن يبدأ من يوم أن يتصل علم صاحب الشأن بقائمة الترقية[1].

أما الطريقة الأخرى في الترقية هي الترقية بناء على مسابقة، وفي هذه الحالة يتم ترتيب قائمة تعد بعد اختبار ذو طبيعة مهنية بحته، ويرتب المتسابقون في هذه القائمة حسب جدارتهم في الاختبار وتلتزم السلطة المختصة بالترتيب الوارد في القائمة، فسلطة الاختيار هنا مقيدة وليست مطلقة، كما أن الموظف الذي يتم ترقيته على هذا النحو فإنه يلتزم بقبول الوظيفة الجديدة التي تعرض عليه عند اختياره للترقية، وإلا فإنه يستبعد من الترقية ومن القائمة بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية، ولصاحب الشأن أن يعترض على عدم إدراج اسمه أمام المجلس الأعلى للوظيفة، غير أن المجلس لا يملك في هذا الشأن سوى سلطة إصدار توصية للوزير المختص يطالبه فيه بإتباع رأي اللجنة الإدارية المتساوية إذا لم توافق على رأي السلطة الإدارية أو أن يساند الموظف إذا اعترضت الإدارة لمدة سنتين على اقتراح اللجنة المتساوية بتسجيل اسمه في قائمة الترقية. [2]

يتضح مما تقدم الكم الوافي من الضمانات القانونية في القانون الفرنسي الرامية لتحقيق العدالة والمساواة لحماية الموظف من أي ظلم متوقع من الإدارة والمتمثلة في طريقة وإجراءات إعداد القوائم في الطريقتين والمحددة على سبيل الدقة والحصر ودور اللجنة الإدارية المتساوية في التوصية لقائمة

([1]) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام (دراسة مقارنة مصر – فرنسا)**، مرجع سابق، ص 206-207

([2]) طلبة، عبدالله – الأحمد، نجم (2005)، **القانون الاداري**، (ط1)، منشورات جامعة دمشق، ص112. محمد، علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسة للموظف العام، مرجع سابق، ص 280-287

الترقية والتي يكون نص أعضائها ممثلين عن الموظفين، وحق الطعن أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة، وكذلك حق الطعن أمام مجلس الدولة فيما يتعلق بقرارات الترقية.

ثانياً: ضمانات الترقية في القانونين البحريني والأردني

حدد قانون الخدمة المدنية البحريني رقم 48 لسنة 2010 في المادة 14أن تكون ترقية الموظف على أساس الجدارة بقرار من السلطة المختصة بعد موافقة ديوان الخدمة المدنية، ويضع الديوان نظاماً للترقية يتضمن ضوابط الجدارة وحقوق الموظف المرقى وفقاً للضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية.

وأسـندت اللائحة التنفيذية لقانون ديوان الخدمة المدنية في المادة 15 مهمة وضـع نظام للترقية أثناء خدمة الموظف وعند وصوله نهاية مربوط درجة وظيفته وعند نهاية خدمته.

وبناءً على ذلك صـدرت تعليمات الخدمة المدنية رقم (4) لعام 2013م بشـأن نظام الترقيات حيث بينت أن الهدف منها وضع نظام للترقيات يتضمن ضوابط الجدارة وحقوق الموظف المرقى أثناء خدمته، وعند وصوله نهاية مربوط درجة وظيفته، وعند نهاية خدمته، وفقاً للضوابط التي حددتها اللائحة التنفيذية للقانون.

ونلاحظ أن تشريعات الخدمة المدنية البحريني جعلت الأصل في الترقية أن تكون مبنية على أساس الجدارة وفقاً لتقرير تقويم الأداء والخبرة والمؤهل العلمي وهي ما أطلقت عليها الترقية الاعتيادية واعتبرت أن الترقية بالأقدمية هي الاستثناء وحصرتها في نطاق ضيق كما جعلت نوعاً من الترقية أطلقت عليه اسم الترقية الخاصة بغرض الاحتفاظ بالكفاءات النادرة، وبذلك يتضح أن المشرع البحريني لم يعتمد طريقة القوائم التي اعتمدها المشروع الفرنسي وهنا تبرز لنا مشكلة تساوي المتنافسين في الشروط مع قلة الوظائف الشاغرة للترقية وهذا الاحتمال وارد بشكل كبير نظراً لبساطة الشروط التي أوردها المشرع البحريني ومن هنا كان من الأفضل أن يعتمد المشرع طريقة الامتحانات التنافسية حيث تعتبر طريقة فعالة للفصل بين المتنافسين وضمانة كافية لصعود الأكفأ دون النظر لأي اعتبارات تخل بمبدأ المساواة.

أيضاً أن التشريعات الوظيفية في البحرين لم تبين آلية العلم بهذه القرارات ولا بطريقة التظلم من قرارات الترقية فأما بالنسبة لطريقة العلم يجب أن يكون المشرع واضحاً بذلك بحيث يضمن لكافة المتنافسين العلم بقرارات الترقية ليمكنهم من حق التظلم والطعن القضائي، أما الحق الأخير فإن المادة 45 من اللائحة التنفيذية ضمنت التظلم من كل قرار إدرياً يمس حقاً من الحقوق الوظيفية ويعتبر قرار

الترقية قراراً إدارياً وفقاً للراجح فقهاً وقضاءً يجوز التظلم منه والطعن قضائياً عليه دون الحاجة لنص قانوني بهذا الشأن.

وفيما يخص نظام الخدمة المدنية الأردني فقد حددت المادة 77 والمواد التي بعدها أحكام الترقية، وبينت نوعين للترقية، هما : الترفيع الوجوبي والترفيع الجوازي، تعتمد كلاها على الأقدمية بشكل رئيسي فيما تكون شديدة الوطئه في النوع الأول تكون أخف منها في النوع الثاني حيث زاوج النوع الثاني بين الأقدمية والجدارة، وفي ذلك ترى محكمة العدل العليا أن القاعدة التي استقر عليها القضاء الإداري أن صاحب الأقدمية في الواقع اكتسب خبرة من جراء مدة خدمته الطويلة مما تجعله أجدر في الترقية حتى في نظام الترقية بالاختيار[1]، ولم يعتمد المشرع الأردني نظام القوائم ونظام الامتحانات على غرار المشرع الفرنسي كما لم يوضح آلية إعلان الترقيات ليتنسى ممارسة حق الاعتراض كذلك لم يبين المشرع طريقة التظلم من الترقيات المخافة للقانون وبالتالي يسري عليها الأحكام العامة للتظلمات الواردة في المواد 165،164،163،162،161، من النظام ونتمنى على المشرع الأردني أن يخفف من شروط الأقدمية الواردة في الترفيع الجوازي ويعتمد أسلوب المسابقة كأسلوب تجتمع فيه العديد من المميزات التي تصب في صالح الموظف والإدارة على السواء، أما فيما يخص الطعن القضائي على قرارات الترقية فتختص المحكمة الإدارية بالطعون المتعلقة بالترقية وفقاً لصريح نص المادة 5 من القانون رقم 27 لسنة 2014.

المطلب الثاني

ضمانات تأديب الموظف العام

(1)محكمة العدل عليا الأردنية، **القضـــية رقم 92/103، بتاريخ 1993/3/28، وحكمها رقم 2007/1075 بتاريخ 2008/3/15، وحكمها رقم 99/179، بتاريخ 1999/11/15**، جميع الاحكام واردة في منشورات عدالة.

قد يأتي الموظف العام عملاً (إيجابياً أو سلبياً) من شأنه الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تلك الواردة في النصـــوص القانونية أو المســـتمدة من طبيعة الوظيفة العامة[1] فنكون بذلك أمام مخالفة تأديبية[2] أو كما يطلق عليها البعض جريمة تأديبية[3] أو ذنب إداري[4] أو مخالفة مسلكية[5].

وبالنسـبة للتشـريعات الوظيفية دأبت على عدم تعريف محدد للمخالفة التأديبية مقتصـرة الأمر على بيان الواجبات والمحظورات معتبره كل من يخالفها يقع تحت طائلة المسؤولية التأديبية[6].

وتقتضـــي العدالة التأديبية تنظيم كافة جوانب التأديب بشـكل دقيق في محاولة للتوفيق بين مبدأ السلطة الرئاسـية (الفاعلية الإدارية) ومبدأ حماية الموظف العام من احتمالية تعسـف الإدارة وشـططها لا سيما في المسـائل التي يكون فيها رأي الموظف العام محل نظر وأسـاس لمخالفات تأديبية ويضـطلع القضـاء والمشرع بهذه المهمة ولقد حاولت التشريعات الوظيفية جاهدة إيجاد نقطة التوازن بين المبدأين

---

(1) قريب من ذلك تعريفات القضاء الأردني:
- العدل عليا **65/61**، مجلة نقابة المحامين، 1965، ص 272.
- عدل عليا **1975/107**، مجلة نقابة المحامين، 1976، عدد (5)، ص 814.
- عدل عليا **94/111**، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة منذ 1992 – 1997 – القســم الأول، نقابة المحامين الأردنيين، ص 272.

(2) ورد مصـطلح مخالفة تأديبية في حكم الإدارية العليا مصـرية، **القضية رقم 917**، 15ق، بند 38، مجموعة أحكام الإدارية العليا، ص 430، الحكم بتاريخ 1973/4/28 – كذلك ورد في حكم محكمة التمييز البحرينية، في الطعن رقم **1993/42**، 1993/9/19، سبق الاشارة له.
وفي حكم محكمة العدل العليا، **94/111** تاريخ 1992/5/18، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة منذ 1992 – 1997، القسم الأول، نقابة المحامين الأردنيين، ص 272.

(3) ورد اســتخدام مصــطلح الجريمة التأديبية في حكم محكمة العدل العليا رقم **1986/36** بتاريخ 1986/1/1، مجلة نقابة المحامين، عدد (41) سنة 1987، ص 31.

(4) ورد مصـــــطلح الذنب الإداري بحكم العدل العليا، 1965/145 تاريخ 1965/1/1، مجلة، 1966، عدد1، ص 440. وفي حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدائرة الإدارية ، الدعوى رقم 2004/3211، 2004/12/27، حكم غير منشور

(5) ورد هذا المصطلح في نظام الخدمة المدني الأردني رقم 82 لسنة 2013.

(6) بينت المادة (141) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 "إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها أو أقدم على عمل أو تصــرف من شــأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية ولقد حددت المادة (67)و(68) من ذات النظام قواعد السلوك الوظيفي وواجبات الوظيفة العامة وأخلاقياتها ومحظوراتها، ولقد ألزمت المادة (69) الدائرة في الفقرة (ب) أن تكفل للموظف حق التظلم وفقاً لأحكام هذا النظام والتأكد من وجود ضـــمانات للموظف عند تطبيق الإجراءات والعقوبات التأديبية وفقاً لأحكام هذا النظام وفي ذات المجال نص قانون الخدمة المدنية البحريني رقم (48/) لســنة 2010 في المادة (22) "كل موظف يخالف أحكام هذا القانون أو لائحته التنفيذية أو القرارات أو التعليمات المنفذة له، أو يخرج على مقتضــى الواجب في أعمال وظيفته، أو يظهر بمظهر من شــأنه الإخلال بكرامة الوظيفة أو الجهة التي ينتمي إليها يجازى تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسؤولية الجنائية أو المدنية عند الاقتضاء".

السابقين[1] عن طريق إيجاد كم هائل من الضمانات تغطي كافة جوانب التأديب بدءاً من توجيه الاتهام مروراً بالتحقيق وانتهاء بالمحاكمة التأديبية والطعن على القرار التأديبي.

حيث تعتبر مسألة الضمانات التأديبية من مسائل العدالة والإنصاف وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "ثمة قدراً من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر كحد أدنى في كل محاكمة تأديبية وهذا القدر تمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وإن لم يرد نص على ذلك"[2].

وتحقق ضمانات التأديب مجتمعة حماية من احتمالية تعسف الإدارة ومحاكمة الموظف لأسباب راجعة لرأيه سواء أكان سياسياً، دينياً، أو مهنياً.

وعلى ذلك سوف نتناول ضمانات التأديب الكفيلة بأن لا يكون رأي الموظف العام المشروع أساساً لمخالفة تأديبية أو عقوبة تأديبية في هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول

ضمانات التحقيق

إن التحقيق يعتبر بشكل عام ضمانة للموظف العام[3]، فالتحقيق يتيح الفرصة للموظف كي يناقش ويفند الاتهامات الموجهة إليه [4]، ومن هنا فإن التحقيق في المجال التأديبي يجب أن يستوفي المقومات الأساسية التي يجب توافرها بصفة عامة في التحقيقات مهما كان نوعها، كتوفير الضمانات التي تكفل للموظف مواجهته بالالتهام المنسوب إليه وإبداء دفاعه وتحقيق كافة أوجه الدفاع، "حيث أن التحقيق في جوهره هو البحث الموضوعي المحايد عن الحقيقة بالنسبة لواقعة أو وقائع معينة، حتى

---

(1) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 93.

(2) محكمة القضاء الإداري المصرية، **قضية رقم 209**، بتاريخ 1951/4/12، مجموعة رقم (5)، ص 852 – من احكام القضاء البحريني الذي اشارت للضمانات التأديبية راجع، حكم محكمة التمييز البحرينية، في الطعن رقم 1995/173، 1996/3/31، مجموعة الاحكام الصادرة عن محكمة التمييز، القاعدة 42.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، **2000/136**، مجلة نقابة المحامين، 2001، عدد 10- المحكمة الإدارية العليا المصرية، الطعن رقم **1278** لسنة 40ق، 1996/11/6، الموسوعة الإدارية الحديثة – المبادئ 1993 – 1997، جزء (42)، ص 889.

(4) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام** (دراسة مقارنة فرنسا ومصر)، مرجع سابق، ص 219.

تتصرف السلطة الرئاسية أو التأديبية فيما هو معروض عليها للبت فيه إدارياً أو قضائياً على أساس من الحقيقة وواقع الحال"[1].

وقد استقر القضاء الإداري المصري على أن الأصل في مجال التأديب وجوب إجراء التحقيق القانوني الصحيح قبل توقيع العقوبة التأديبية عند وجود نص صريح أو في حالة غيابه باعتبار ذلك من الأمور الهامة التي تقتضيها العدالة كمبدأ عام في كل محاكمة جنائية أو تأديبية دون حاجة إلى نص خاص يفرضة[2]، وفي ذات المجال أكدت محكمة العدل العليا الأردنية أيضاً على ضرورة أن توفر إجراءات التأديب ضمانة التحقيق بغية إظهار الحقيقة حتى ولو لم يوجد نص صريح يوجب إتباع إجراءات معينة[3]، وفي ذلك يقول القضاء البحريني"عدم إجراء تحقيق إداري مع المستأنف ضدها تسمع فيه أقوالها ودفاعها فيما هو منسوب إليها اكتفاء بما جاء بتحقيقات الداخلية يعد إخلالاً بما رتبه المشرع من ضمانات للموظف العمومي حيال تعسف جهة الإدارة"[4] كذلك قضى أن "البين من مطالعة القرار الطعين أنه صدر من الوزير المختص بناء على مذكرة قدمت إليه من مدير مكتبه دون اتباع المدعي عليها لأي من الإجراءات التي نص عليها قانون نظام الخدمة لمدنية ودون اتخاذ أو إجراء تحقيق إداري لمخالفات المدعية ... وكل ما جاء في اتهامات الإدارة جاء مرسلاً دون دليل يمكن التعويل عليه الأمر الذي تخلص معه المحكمة إلى أن القرار الطعين عليه قد خالف الشكل المطلوب قبل إصدارة ولم يتبع الإجراءات المنصوص عليها في القانون على النحو السالف وهو ما يصفة بعدم المشروعية ويستوجب إلغاؤة".[5]

ونصت المادة (145-أ-1-) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أنه "لا يجوز لأي من الجهات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام إيقاع أي من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (1) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه من أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة (أ) من المادة (142) من هذا النظام، ويجوز بقرار من الوزير تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة

---

(1) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 312.
(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، **بتاريخ 1961/2/11**، السنة السادسة، مجموعة أحكامها، ص 706.
(3) محكمة العدل عليا أردنية، **القضية رقم 84/1**، مجلة نقابة المحامين، سنة 1982، ص 70، وعدل عليا 11/وحكمها في القضية رقم **1980/11**، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص 446. وحكمها في القضية رقم **1998/12**، مجلة نقابة المحامين، 1999، عدد 1، ص 571.
(4) حكم محكمة الاستئناف العليا المدنية، الغرفة الثالثة، 2002/396، 2002/12/30، غير منشور.
(5) حكم المحكمة الكبرى المدنية، في الدعوى رقم 2003/7164، 2004/10/30، حكم غير منشور.

بمن فيهم الرئيس، تتولى التحقيق في المخالفة التي ارتكبها الموظف قبل إصـــدار قرار بشـــأنها، ولا يجوز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشـــكيل لجنة تحقيق وفقاً لأحكام البند (1) من هذه الفقرة للتحقيق في المخالفة التي ارتكبها هذا الموظف"، ويتضح من هذا النص أن المشرع جعل مسألة التحقيق جوازيه في العقوبات التي لا توقع من قبل مجلس التأديب وكل ما ألزم به ســـلطات العقاب إجراء استجواب مع الموظف المخالف ويختلف هذا الأخير عن التحقيق حيث ينطوي الاستجواب على معنى المواجهة في التهمة والرد عليها سواء شفهي أو مكتوب، أما إجراء التحقيق يعتبر ضمانة مهمة في جوهره من حيث البحث الموضوعي المحايد عن الحقيقة بالنسبة لواقعة أو وقائع معينة تكون عادة في لجنة محايدة لا يكون من بينها الرئيس الإداري وهذا على عكس حالة الاســـتجواب التي يكون فيها الخصم والحكم واحداً بشكل مباشر وهو ما يخشى معه الانحراف بالسلطة، لذا نقترح على المشرع الأردني يجعل إجراء التحقيق أمر لازم في كافة المخالفات وأيّاً كانت العقوبات التي من المحتمل إيقاعها عليه، وهو عين ما توجه إليه المشرع البحريني في قانون الخدمة المدنية الحالي في المادة 22 الفقرة 5 حيث نصت على أنه "لا يجوز توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه وسماع أقواله وتحقيق دفاعه كتابة، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ويجوز بالنسبة للمخالفات التي يكون الجزاء فيها التنبيه الشفوي أو الإنذار الكتابي أن يكون التحقيق بشأنها شفاهه على أن يثبت مضمونة في القرار الصادر بتوقيع الجزاء وتضع اللائحة التنفيذية ضوابط التحقيق الإداري والتصرف فيه".

لا شك أن إجراء التحقيق يكفل للموظف العام بحث الوقائع بشكل أكبر ودقيق للوصـــول إلى سببها الحقيقي عندما يكون رأي الموظف العام المشروع وراء عملية التأديب حيث يستطيع أن يمارس الموظف حق الدفاع بوسائل كثيرة لا تتاح له بغير التحقيق.

علاوة على مبدأ إجراء التحقيق توجد جملة من الضمانات الأساسية التي تكفل حيادية ونزاهة وعدالة التحقيق نفسه في حال إجرائه وكفالة حق الدفاع حيث تصب هذه الضمانات في احترام حقوق الدفاع والذي يعتبر مبدأً أســـاســـياً وجوهرياً من المبادئ التي تحكم الإجراءات التأديبية الذي اعتبرته محكمة النقض الفرنســـية ومنذ عام 1828 من بين الحقوق الطبيعية للإنســـان، حيث يعد احترام حقوق الدفاع ضمانة أولية وأساسية لتحقيق العدالة[1]، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "أن حق الدفاع

([1]) شطناوي، ص 173.

حق مقدس فلا تهدر ضـــماناته ولو كان مجلس التأديب على غير علم بســـبب تغيب المســـتدعي"(1) وقضت أيضاً "إصدار القرار التأديبي دون تمكين المشتكى عليه من الدفاع عن نفسه ودون أن يلتفت مجلس النقابة إلى المذكرة الدفاعية التي يطلب فيها سماع الشهود ودون الاستماع لشهادة المشتكي في الشكوى يجعل القرار غير قائم على سبب يبرر إصداره مستوجب الإلغاء"(2)، ونتناول هذه الضمانات، على النحو التالي:

1- عدم تولي الرئيس الإداري الجمع بين مهمتي التحقيق والمحاكمة.

قد يجمع الرئيس الإداري بين سلطتي الاتهام والتحقيق أو قد يجمع بين سلطتي الاتهام والمحاكمة وهو أمر طبيعي أما أن يجمع بين سلطتي التحقيق والمحاكمة فهو أمر غير طبيعي حيث يكون الرئيس الإداري خصـــماً وحكماً في نفس الوقت وهو ما يخالف أدنى مبادئ العدالة والإنصـــاف ولقد حســـم المشرع الأردني هذا الأمر وأوجبت المادة (2/140) من نظام الخدمة المدنية ((التجرد من قبل رؤساء وأعضـــاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي من أي اعتبارات شـــخصـــية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صـــلة قرابة من شـــأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها))، وفي ذات التوجه قررت المادة 36 الفقرة 5 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الحالي "يجب ألا يكون رئيس أو أعضـــاء اللجنة (لجنة التحقيق) مديراً أو رئيســـاً مباشـــراً للموظف أو له صلة قرابة به".

وفي خصـــوص اجتهاد محكمة العدل العليا حول اشـــتراك الرئيس الإداري الأعلى في تكوين هيئات التحقيق والمحاكمة، فقد قضـــت في بداية الأمر بخلاف هذا المبدأ حيث قالت "أما كون نظام الخدمة المدنية في المادة (15/ب) قد أناط بالوكيل صلاحية إيقاع عقوبات تأديبية بحق موظفي الصنف الثاني في حالات معينة، فإن ذلك لا يمنعه من أن يكون رئيســـاً للمجلس التأديبي ما دام أن موضـــوع الدعوى التأديبية المقامة ضـــد المســـتدعي خارج عن نطاق تلك الحالات، ولهذا يكون الطعن في قرار الإدانة بالاستناد لهذا السبب غير وارد"(3).

---

(1) محكمة الدل العليا الأردنية، 1980/11/30، مجلة نقابة المحامين، 1981، ص 446

(2) قرار رقم 309/2004 فصـــل بتاريخ 2004/10/7 (هيئة عادية منشـــور) على ص 50، عدد 1، مجلة النقابة، 2005.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، **1974/6/27**، مجلة نقابة المحامين 1974، ص 809.

بعد ذلك عدلت المحكمة العدل العليا عن رأيها السابق بالقول "إن تشكيل المجلس التأديبي في نقابة الفنانين برئاسة نقيب الفنانين هو تشكيل باطل لعلة أن النقيب هو الذي حرك الشكوى التأديبية ضد عضو النقابة وهو الشاهد الوحيد التي استمعت له لجنة التحقيق وكونت رأيها من خلال هذه الشهادة، فضلاً عن أنه لا يجوز للنقيب أن يشترك في محاكمة المستدعي التأديبية لأنه خصم في الشكوى التأديبية، يضاف إلى ذلك أن المجلس التأديبي لم يتبع الإجراءات المنصوص عليها بالمادة (36) من قانون نقابة الفنانين، كما لم يمنح المستدعي الفرصة لبيان أوجه دفاعه إن وجدت، وعليه فيكون القرار الصادر عن مجلس نقابة الفنانين والقاضي بفصل المستدعي من عضوية النقابة وشطب اسمه من سجلات الأعضاء العاملين مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه"[1].

ولم يحدد نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي الأحكام الخاصة برد أعضاء مجالس التأديب وتنحيتهم، وإنما أحال ذلك إلى الأحكام الخاصة (برد القضاة) المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به لتطبيقها على رئيس وأعضاء المجلس التأديبي[2]، ولا يوجد نص مشابه لذلك في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية ويفضل توافر مثل هذا النص في التشريعات المدنية المقبلة لضرورته فإن احتمالية حدوث المؤثرات سواء الإيجابية أو السلبية واردة ولا حل لها في مثل هذه الحالة إلا بإعمال أحكام الرد والتنحي لا سيما التي تتصل باختلاف الرأي البيّن بين أعضاء لجنة التأديب والموظف المتهم.

ونظراً لخصوصية التأديب الإداري فقد حددت بعض التشريعات الوظيفية المقارنة – كالتشريع الإيطالي – أسباباً (لرد أعضاء مجلس التأديب) حيث أخذت في الاعتبار خصائص وصلاحيات سلطة التأديب التي تختلف عن خصائص وصلاحيات القضاة في قوانين المرافعات المدنية حيث تشمل حالات الرد "كل من له مصلحة شخصية من أعضاء مجلس التأديب في الدعوى التأديبية، أو من كان دائناً أو مديناً بذاته أو بزوجته وأولاده للموظف المحال إلى المجلس التأديبي، أو كل من تنطوي نفسه أو نفس أحد أقاربه المباشرين على عداوة شديدة للموظف المتهم، أو كل من أصيب أحد أقاربه بضرر من المخالفة التأديبية أو كان هذا القريب فاعلاً لهذه المخالفة، أو كل من له صلة قرابة

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **316/2003** ، بتاريخ 20/11/2003 ، 2004، مجلة نقابة المحامين، عدد 1، ص296

([2]) المادة (146/د/1) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي رقم (82) سنة 2013، التي تنص على أنه: "يطبق على كل من رئيس وأعضاء المجلس التأديبي أحكام (رد القضاة) المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المعمول به حالياً وفي هذه الحالة يحل مكان أي منهم من يسميه رئيس الوزراء من موظفي المجوعة الثانية من الفئة العليا بناء على طلب من وزير العدل"

أو مصـاهرة بالموظف الذي حقق أو بالمستشـار الفني أو القانوني للتحقيق الأولي"[1]، ومن هنا يتضح أن أسباب الرد والتنحي في المسائل التأديبية تختلف عنها في المسائل القضائية وعلى ذلك يفضل على المشرعين البحريني والأردني الأخذ بهذه الفكرة في تشريعات الخدمة المدنية.

2- إعلام الموظف بالتهم المنسـوبة إليه وتمكينه من الاطلاع على كافة الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى.

يجب أن يحاط الموظف علماً بالوقائع المنســوبة إليه والتي تشــكل مخالفة تأديبية تســتوجب الجزاء وهي من الضـــمانات البديهية والجوهرية للموظف في مجال حرية الرأي والتي يتمكن بها من العلم الكافي واليقيني حول ما هو منسوب إليه ويستعد لإعداد دفاعه أمام جهة التحقيق.

لقد نص المشــرع الأردني صــراحة على هذا المبدأ في حال توقيع العقوبة من قبل الســلطة الرئاســية ونص على ضــرورة إعلام الموظف خطياً بما هو منســوب إليه، بحيث يتضــمن الإعلام المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه[2]، أما في حال إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي، فقد نص المشــرع صــراحة على وجوب إعلامه بالتهمة المنســوبة إليه وتزويده بنســخة من لائحة الدعوى ومحاضر التحقيق وكافة البيانات الخطية والمادية المقدمة في الدعوى[3]، ولقد تبنى المشرع البحريني ذات المبدأ وألزم لجنة التحقيق إخطار الموظف كتابه خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته للتحقيق للمثول أمام اللجنة في المخالفة أو المخالفات المنسـوبة إليه ويجب أن يتضـمن الإخطار بيانا موجزاً بالوقائع التي تشـكل المخالفة أو المخالفات وتاريخ وقوعها على أن يقوم الموظف بالتوقيع بما يفيد الاستلام. [4]

وفي هذا قضـــت محكمة العدل العليا "يجب أن يكون للتحقيق الإداري كل مقومات التحقيقات القانونية بمراعاة الضــمانات الأســاسـية التي تقوم عليها حكمته من حيث وجوب اســتدعاء الموظف ومواجهته بحقيقة التهمة المنســوبة إليه وإحاطته بمختلف الأدلة التي تشــير إلى ارتكابه المخالفة حتى

([1]) كنعان، نواف، الوجيز في القانون الاداري الاردني، مرجع سابق، ص193
([2]) المادة (140/أ/1) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.
([3]) المادة (147/ب) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.
([4]) المادة (1/37) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (48) لسنة 2010.

يســـتطيع أن يدلي بأوجه دفاعه، إذ لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الاســـتماع إلى أقواله وتحقيق دفاعه "[1].

وفي ذلك قضت محكمة التمييز البحرينية أنه يعتبر إشعار الموظف إجراء جوهريا وركنا أساسيا لصحة قرار الفصل حيث يترتب على عدم مراعاته بطلان القرار التأديبي وذلك بقصد إعطاء الموظف فرصة للرد والدفاع عن نفسة.[2]

3- الاطلاع على الملف الوظيفي

إن اطلاع الموظف العام على ملفه الوظيفي قبل كل إجراء تأديبي يتخذ ضـده، هو ضـمانة مهمة وتسمح للموظف أن يتعرف على ملاحظات وإشارات جهة الإدارة التي تدونها في ملفه الوظيفي، وما إذا كانت هناك أية إشارات لرأيه أو موقفه السياسي أو الديني، أو النقابي أو كانت هذه الإشارات تعبر عن اتجاه ما لدى الإدارة، أو كانت مدفوعة بما دونته من ملاحظات وإشارات لاتخاذ الإجراء التأديبي، ويستمد الموظف العام هذا الحق بمقتضى نصوص قانونية في فرنسا حيث بين قانون 13 يوليو 1983 حق الموظف الذي تتخذ ضـــده الإجراءات التأديبية في الاطلاع على الملف وكافة الوثائق المتعلقة به، ويجب على جهة الإدارة أن تخطر الموظف بحقه في الاطلاع على الملف.[3]

ولقد رسم قضاء مجلس الدولة الفرنسي ضوابط الاطلاع على الملف الوظيفي وبهذا الشأن قضى أنه يجب أن يطلب الموظف بنفســـه الاطلاع على الملف، ولا تلتزم الإدارة باطلاعه على الملف من تلقاء نفســها وقضــى مجلس الدولة أيضــاً ضــرورة وجود مدة معقولة تتيح للموظف فرصــة مناسـبة للاطلاع على الملف وإعداد دفاعه وتتناســب مع جســامة الموضــوع وأوجب أيضــاً أن يكون اطلاع الموظف على الملف اطلاعاً كاملاً غير منقوص، وألا تحجب الإدارة أية أوراق عن الموظف موجودة في داخل الملف.[4]

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية ، القضـــية رقم **1987/73**، مجلة نقابة المحامين، 1988، عدد 4، ص 1500 وأيضـاً: حكمها في القضـية **رقم 98/12**، مجلة نقابة المحامين، 1999، ص 571. وفي القضـية **رقم 1971/142**، مجلة نقابة المحامين، 1971، ص 25، عدد 1. وفي القضـية بتاريخ **1993/12/30**، مجلة نقابة المحامين، 1994، ص 149.

(2) حكم محكمة التمييز البحرينية، 2001/113، 2001/12/10، حكم غير منشـور، وفي ذات المعنى راجع حكمها 1995/173، 1996/3/13 – وحكم محكمة الاســتئناف العليا، 1995/361، 1995/10/29، وحكم المحكمة الكبرى، 2003/7828، 2004/2/20، غير منشور.

(3) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 302.

(4) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام (فرنسا – مصر)**، مرجع سابق، 214-215

ولم تتضـمن تشـريعات الخدمة المدنية في البحرين والأردن أي إشـارة لمثل هذه الضـمانة، وفي نظر الباحث تعتبر هذه الضمانة من الضمانات الأكثر فاعلية في سبيل تأكيد الرقابة على دوافع الإدارة الحقيقية عند إقدامها على توقيع جزاء تأديبي على أحد العاملين، وهو من أكثر الضـمانات تعلقاً بحرية الرأي وأكثرها مسـاهمة في حمايتها لذا ينبغي على التشـريعين البحريني والأردني أن تتضـمن تشريعاتها مثل هذه الضمانة المهمة بشكل صريح لا لبس فيه.

4- وجوب إجراء التحقيق بحضور الموظف المتهم

في الغالب تنص تشـريعات الخدمة المدنية على هذه المبدأ والأصـل فيه أن يجري التحقيق بحضـور الموظف المحقق معه وفي ذلك ميزة كبيرة للموظف يسـتطيع من خلالها الدفاع عن نفسـه وتضـع هذه التشـريعات عادة اسـتثناءات على الأصـل فتجيز إجراء التحقيق غيابياً في حال تعمد الموظف الغياب عن حضـور جلسـات التحقيق أو اقتضـت المصـلحة العامة أو مصـلحة التحقيق أو ظروف حالت دون حضور الموظف إجراء التحقيق [1].

5- **السماح للموظف المتهم بتوكيل محام**

حق الموظف المتهم في الاسـتعانة بمحام هو حق أصـيل ومن الضـمانات الجوهرية في كافة التحقيقات الجنائية والتأديبية ويرتبط مباشرة بحق الموظف المتهم في الدفاع عن نفسه، إذ أن الموظف المتهم مهما كان ملماً بالوظيفة العامة وأصـولها إلا أنه قد يعجز عن الإلمام بكل نصـوص القانون[2]، وحتى لو كان الموظف مختصاً بالقانون، فإن الناحية العملية أثبتت إخفاق الإنسان في الدفاع عن نفسه حين قيامه بهذه المهمة[3].

وأجاز نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه على أن يحضـر جلسـات المحاكمة التأديبية مع محاميه[4]، كما أجازت اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية البحريني في المادة 37 الفقرة 8 للموظف الاستعانة بمن يراه

---

(1) نصـت المادة (150/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسـنة 2013 على "إذا لم يحضـر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً أي جلسة من جلسات المحاكمة، فتجري محاكمته بصورة غيابية، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضـر أي جلسـة من جلسـات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصـدر قراره النهائي فيها." ونصـت المادة 37 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني في الفقرة 4 " لا يتم التحقيق الا بحضـور الموظف ويجوز ان يجري التحقيق في غيابة اذا اقتضت مصلحة التحقيق او ظروف الموظف ذلك"

(2) خليفة، عبدالعزيز عبدالمنعم (2008)، **الضـمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، منشـأة المعارف، الاسـكندرية، ص224

(3) علوب، حسن محمد (1970) ، **استعانة المتهم بمحام في القانون المقارن**، ص 265.

(4) المادة (150/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013.

مناسباً في سبيل تحقيق دفاعه وهنا لم يورد المشرع لفظ محام بل ترك الأمر بصيغة مطلقة وهذا النص يتصف بالمطاطية نوعاً ما، حيث جاءت الصياغة عامة وإن كان يدخل في مفهومها الاستعانة بمحامي إلا أن النص يحتمل في مفهومة استعانة الموظف بأي شخص سواء موظف زميل له أو غير موظف من خارج نطاق العمل وكان أفضل لو قصر المشرع أمر الدفاع على محام فقط، ليقطع دابر التأويل والتفسير.

ويبرز دور المحامي جلياً في مجال العقوبات المقننة التي تتخذها الإدارة على أساس رأي الموظف العام المشروع في إثبات هذا النوع من العقوبات بالوسائل التي لا يمتلكها الموظف العادي.

6- الاستعانة بالشهود

يبرز دور الشهود عندما تستند الإدارة على أسباب تتصل برأي الموظف المشروع للتنكيل به ومحاكمته تأديبياً وإيقاع العقوبات التأديبية عليه فأسباب الرأي عادة ما تكون خفيّة غير موجودة في الأوراق، ولقد لعب الشهود دوراً كبيراً في قضايا الرأي للموظف العام والتي أشرنا لها سابقاً في قضية بريل (Barel)، كذلك استندت محكمة العدل العليا الأردنية للشهود في مثل هذه القضايا[1].

وأجازت تشريعات الخدمة المدنية في البحرين والأردن السماح للموظف العام للموظف المتهم أن يناقش الشهود الذين يقدمون في سبيل إثبات أو نفي المخالفة، كما يجوز للموظف المتهم طلب استدعاء الشهود الذين يرغب في سماع أقوالهم، ومناقشة هذه الأقوال ودفعها ببينات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والتنظيمية في الدعوى[2].

ومسألة اعتماد الشهادة من عدمها مسألة متروكة لقناعات جهة التأديب وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "أما كون المجلس التأديبي قد استمع إلى أقوال الشاهد دون أن يحلفه القسم، وبالرجوع إلى القرار المطعون به نجد أنه لم يعتمد في قراره على شهادة هذا الشاهد وحدها وإنما استند إلى البيانات بقطع النظر عن شهادة الشاهد المذكور التي تكفي للإدانة بالتهم التأديبية المسندة إليه"[3]، وقضت أيضاً "إما فيما يتعلق بالسبب فبالرجوع إلى إفادة المستدعي في الملف التأديبي يتبين أنه طلب جلب شاهد الدفاع السيد/ ... لإثبات أنه رفض قبول رشوة عرضها عليه هذا الشاهد وهذه الواقعة بفرض ثبوتها تعتبر غير منتجة في الدعوى لأن المستدعي لا يحاكم من أجل هذه الواقعة وإنما

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، قضية رقم **(2010/106)** بتاريخ 2010/7/12، منشورات مركز عدالة.
([2]) المادة (151/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013. والمادة 37 الفقر 7،8 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.
([3]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1974/6/27**، مجلة نقابة المحامين 1974، ص 809.

يحاكم من أجل تهم أخرى لا صـلة لها بها، ويكون قرار المجلس التأديبي بعدم دعوة هذا الشـاهد غير مخل بحق الدفاع"[1].

ولا يعد إخلالاً بحقوق الدفاع رفض استدعاء بعض الشـهود إذا استحال دعوتهم، فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية "نجد أن البينة تؤدي إلى النتيجة التي اسـتخلصـها المجلس التأديبي من حيث وقوع الفعل وأن رفض المجلس التأديبي دعوة الشـاهدين المقيمين في المنطقة المحتلة لا يعيب القرار المطعون فيه لاستحالة دعوتهما".[2]

ولا يجوز سماع شهادة الشهود بغياب الخصوم، فقد قضت محكمة العدل "أن سماع شهادات الشـهود بغياب الخصـوم دون إتاحة الفرصـة للمستدعي من مناقشـتهم وتحليفهم القسم القانوني يخالف المبادئ العامة وحقوق الدفاع التي كفلها القانون والقواعد العامة المستقرة في الإجراءات"[3].

وفي ذلك يقول القضـاء البحريني "وإذ خلت الأوراق مما يفيد إعطاء المسـتأنف ضـده أية معلومات عن الشـهود أو أن التحقيقات قد أجريت بشـأن ما أسـند إليه ومن ثم يكون القرار الصـادر بفصـل المسـتأنف ضـده قد صـدر قبل اتخاذ الإجراءات التي نص عليها القانون رغم كونها إجراءات جوهرية تؤثر في سـلامته لما تتضـمنه من ضـمانات مقررة للموظف بما يبطل القرار الصـادر بحق المستأنف ضده"[4].

الفرع الثاني

تسبيب القرار التأديبي

يقصد بتسبيب القرار التأديبي أن تذكر الأسباب الواقعية أو القانونية التي دعت السلطة التأديبية إلى إصدار هذا القرار، أي ذكر المخالفة التأديبية التي من أجلها تمت معاقبة الموظف[5].

يحتل تسبيب القرارات التأديبية أهمية كبيرة؛ ومرد ذلك إلى أن المخالفات المسلكية غير محددة على سبيل الحصر، لذا يسمح التسبيب للقضـاء الإداري في بسط رقابته والتحقق من صـحة التكييف القانوني للوقائع ووجودها المادي والتثبت من تناسـب العقوبة مع جسـامتها، ولا تلتزم الإدارة بتسـبيب

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، **1967/9/16**، مجلة نقابة المحامين 1967، ص 1068.
(2) محكمة العدل العليا الأردنية، **1982/12/1**، مجلة نقابة المحامين 1985، ص 1735.
(3) محكمة العدل العليا الأردنية، **1985/5/7**، مجلة نقابة المحامين، 1985ص 1735.
(4) حكم محكمة الاستئناف العليا البحرينية، 1996/1143، 1997/4/27، غير منشور.
(5) قريب من المعنى راجع خلايلة، محمد علي، **القانون الاداري**، مرجع سابق، ص 147.

قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك[1]، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا بقولها "إن تسبيب القرار الإداري لا يكون لازماً إلا إذا أوجبه القانون"[2]، وقضت أيضاً "يجب التفريق بين تسبيب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره فالتسبيب لا يكون لازماً حيث يوجبه القانون، أما السبب فيجب أن يكون قائماً وصحيحاً سواء كان التسبيب لازماً أم غير لازم"[3]، وقضت أيضاً "إذا كان القرار المطعون فيه مشوباً بقصور في التسبيب والتعليل بما يحول بين المحكمة وبسط رقابتها عليه فتكون أسباب الطعن واردة عليه ويتعين إلغاؤه"[4].

وقد نص المشرعين الأردني والبحريني صراحة في تشريعات الخدمة المدنية الحالية على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية، سواء الصادرة عن السلطات الرئاسية أو المجلس التأديبي[5].

وقد حددت محكمة العدل العليا شروط وأوصاف التسبيب المقبول قانوناً بقولها "ولكي يحقق التسبيب الغرض المنوط به يجب أن يكون واضحاً بدرجة يمكن تفهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها اتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبيب، وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة حتى يتبين كل فرد مركزه فيتدارك ما فاته إن كان إلى ذلك سبيل"[6]، وقضت أيضا "أما بخصوص تسبيب قرار الإدانة والبينات التي بني عليها هذا القرار فمن الرجوع إلى نص القرار نجد أنه قد أوضح بجلاء التهم التي أدين بها المستدعي وهي صدور تصرفات شاذة عنه تجاه زملائه وتجاه المواطنين أثناء قيامه بأعمال وظيفته وتسببه في عرقلة سير العمل والإساءة لسمعة الوظيفة وكرامتها والخروج عن واجباته المسلكية وهذه التهم هي في الواقع مخالفة المستدعي لواجباته المنصوص عليها في المادة (81) من نظام الخدمة المدنية التي تلزمه بتقديم خدمات مخلصة والتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه وفي معاملاته مع الجمهور والمحافظة على شرف الوظيفة

---

(1) شطناوي، علي خطار، **القانون الاداري الاردني**، مرجع سابق، ص 178.

(2) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **1993/198**، بتاريخ 13/11/1993 ، مجلة نقابة المحامين، 1994، عدد 4، ص 101.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **1984/125** ، بتاريخ 01/01/1984، مجلة نقابة المحامين، (1985).
العد 4، ص (1080)

(4) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **2002/447**، 2003/12/23، منشورات عدالة.

(5) المادة (140/أ/5) و المادة (152/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013. المادة 36 الفقرة 9 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

(6) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم **50/ 82**، بتاريخ 1982/1/1، ، مجلة نقابة المحامين، 1982، عدد 11، ص 1490.

وحسن سمعتها، كما أن البينات الواردة في الدعوى التأديبية كافية لاستخلاص النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي[1]، واعتبر القضـــاء البحريني عدم وجود التســـبيب في حالة وجوبة بموجب القانون مبرراً لإلغاء القرار لعيب في الشكل. [2]

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، **1974/6/27**، مجلة نقابة المحامين، 1974، ص 809.
(2) حكم المحكمة الكبرى المدنية، 2004/6868، 2005/5/31، حكم غير منشور.

الفرع الثالث

الاعتراض على القرار التأديبي

قد يأخذ الاعتراض على القرار التأديبي شكل التظلم الإداري أو شكل الطعن القضائي ونتناول ذلك تفصيلا على النحو التالي:

1- التظلم الإداري من القرارات التأديبية

ويعتبر التظلم الإداري ضمانة تأديبية مقررة في التأديب الرئاسي يعرب فيها الموظف المتهم من خلاله عن رفضه لقرار مجازاته [1]، والتظلم الإداري نوعان: **تظلم ولائي**: وهو التظلم الذي يلتمس الموظف فيه إلى مصدر القرار ذاته طلب اعادة النظر في القرار بسحبه أو إلغائه أو بتعديله أو باستبداله، حسب السلطة التي يملكها، و**تظلم رئاسي**: ويقصد به أن يتقدم الموظف إلى رئيس مصدر القرار التأديبي يطلب فيه سحب هذا القرار أو إلغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون بناء على سلطته الرئاسية[2].

وتهدف ضمانة التظلم الإداري في مجال التأديب إلى تخفيف العبء عن المحاكم وإتاحة الفرصة للتسوية الودية للنزاع، مما يوفر كثير من الوقت والجهد وينأى بالإدارة عن الدخول في خصومة لا جدوى من ورائها، ويحصل الموظف المتهم بواسطة التظلم على حقه بوسيلة ميسرة[3].

والتظلم من القرارات التأديبية أمراً جوازياً في تشريعات الخدمة المدنية الأردنية والبحرينية [4]، وقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أن التظلم ألجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء[5]، وعلى عكس ذلك ذهبت محكمة التمييز البحرينية بأن التظلم قاطع لمدة الطعن بالقرر التأديبي. [6]

([1]) حسين، حسين إبراهيم (1999)، **التظلم الإداري وكيف يسهم في تحقيق العدل الإداري بالنسبة للعاملين المدنيين في الدولة**، مجلة هيئة قضايا الدولة، السنة 34، العدد 3، يوليو، ص 51.

([2]) بطيخ، رمضـــان – العجارمة، نوفان، مبادئ القانون الاداري في المملكة الاردنية الهاشـمية، مرجع سـابق، ص 285

([3]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الاداري الاردني** ، مرجع سابق، ص 197.

([4]) المادة (161 -165) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (82) لســنة 2013. والمادة 45من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني.

([5]) حكم محكمة العدل العليا، **بالقضـــية رقم 93/67**، بتاريخ 1993/6/16، المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا، المنشورة في مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة 1993 وحتى نهائية سنة 1997، القسم الأول، ص 63، انظر كذلك حكمها بالقضية رقم 83/185، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1984، ص 1515.

([6]) حكم محكمة التمييز البحرينية، 2005/349، غير منشور.

وفي ذلك يقول القضاء البحريني "وحيث أنه عن الدفع المبدي من المدعي عليها بعدم قبول الدعوى لرفعها بغير الطريق القانوني قبل الأوان إذ أنه كان يتعين على المدعي قبل اللجوء للقضاء التظلم من قرار فصلة أمام لجنة التظلمات المشكلة من قبل وزير الإسكان إعمالا لقانون ونظام الخدمة المدنية فهو قول في غير محله إذ إن لجوء المدعي لسلوك الطريق المنصوص عليه بنظام الخدمة المدنية طريق جوازي إن شاء سلكه وإن لم يشأ لا ضرار عليه ولم ينص القانون على وجوب سلوك الموظف طريق التظلم ابتداء قبل رفع دعواه ولم يرتب ثمة جزاء على مخالفة هذا الطريق ومن ثم ما ينعاه وكيل المدعي عليها في هذ الشأن في غير محله وتلتفت عنه المحكمة"[1].

ومن وجهة نظر الباحث يفضل أن تجعل تشريعات الخدمة المدنية في البحرين والأردن أمر التظلم إجباري وأن تعتمد التظلم الرئاسي الذي ممكن أن يرجوا منه الموظف أمل على خلاف التظلم الولائي مع ضمان سرعة البت في هذا التظلم حتى لا يتخذ منه ذريعة لعرقلة حق الطعن القضائي وبذلك ممكن تجنيب الإدارة والموظف متاهات الطريق القضائي.

2- الطعن بالقرار التأديبي

يعتبر القضاء الملاذ الوحيد لحماية الحقوق والحريات العامة عبر التاريخ، وفي ذلك يقول القضاء البحريني"لما كان لكل حق دعوى تحميه وهي وسيلة صاحب الحق لمقاضاة من يتعدى على حقة ولابد من قاض يختص بالفصل فيها وقد كفل الدستور للمواطنين حق التقاضي باعتباره من الحقوق العامة يمارسونه وفقا للقانون"[2]، وأيضاً قضى"أن أحكام القضاء الإداري قد استقرت أيضاً على أن للموظف العام دائماً مصلحة شخصية ومباشرة حالة وقائمة في طلب إلغاء ما يصدر في شأنه من قرارات تأديبية، يرى عدم مشروعيتها"[3]، كذلك قضى "إذا كان القرار الصادر بإنهاء خدمة المدعي هو قرار إداري ومن ثم تختص المحكمة بنظر طلب إلغائه والتعويض عن الأضرار الناشئة عنه".[4]

---

(1)حكم المحكمة الكبرى المدنية، 2001/7828، 2004/2/28، غير منشور. وفي ذات المعنى حكمها 2005/2179، 2006/3/28.

(2) حكم محكمة الاستئناف، 1984/642، 1985/4/30، غير منشور. وفي نفس المعنى التمييز رقم 1995/167، 1996/4/21. غير منشور.

(3) حكم المحكمة الكبرى المدنية، 2004/3211، جلسة 2004/12/27، غير منشور.

(4) حكم المحكمة الكبرى المدنية، 2004/4739، جلسة 2005/11/28، غير منشور.

إن رقابة القضاء الإداري على مشروعية القرار التأديبي من أهم ضمانات التأديب، باعتبار القضاء هو ميزان العدالة وسيادة القانون ويفترض فيه الحياد والاستقلال، فضلا عن قوة وحجية الأحكام التي يلتزم الجميع بتنفيذها واحترامها. [1].

وفي الأردن نص قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 في المادة (5) على اختصاص المحكمة بالنظر في الطعون المتعلقة بقرارات تأديب الموظفين العموميين، وباستعراض أحكام القضاء الإداري في الأردن والبحرين نجد أنها مارست رقابه على مشروعية أركان القرار التأديبية جميعها، كركن الاختصاص والشكل والإجراءات والمحل وركن السبب وركن الغاية[2] إلا أن ركني السبب والغاية لهما أهمية بالغة في مجال حرية الرأي فيهما تتضح الأسباب الحقيقية والمقنعة للقرار التأديبي، نبينهما على النحو التالي:

1- ركن السبب:

يعرف سبب القرار الإداري بأنه مجوعة العناصر القانونية أو الواقعية (المادية) الدافعة لاتخاذ القرار التأديبي [3].

وفي سياق رقابة محكمة العدل العليا على مشروعية سبب القرار التأديبي قضت المحكمة في إحدى المناسبات بأنه ".. لا يجوز توقيع العقاب على الموظف إلا بعد الاستماع إلى أقواله، وتحقيق دفاعه، وأن تكون الوقائع المنسوبة للطاعن تشكل بحد ذاتها مخالفة مسلكية، لأن محكمة العدل العليا محكمة وقائع ومحكمة قانون ومن حقها مراقبة العنصر الواقعية من القرار وأن تتأكد أن الواقعة ثابتة، وأن مجرد اقتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل محكمة العدل في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً[4].

وقضت في مناسبة أخرى وفي ذات السياق أنه ".. أما من حيث العقوبة فنجد أن القرار المطعون فيه وإن صدر عن سلطة لها الحق بتقدير خطورة المخالفة المسلكية وما يناسبها من جزاء إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو... وحيث أن الاستغناء عن خدمات المستدعي لا يتناسب

---

(1) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الاداري الاردني** ، مرجع سابق، ص 197.

(2) اشـــار القضـــاء البحريني لهذه الاركان بشـــكل متكرر في العديد من احكامة نذكر منها الكبرى المدنية، غ 2، 1999/1950، 1999/5/29، المختار ص 60، وحكمها 2003/2895، 2003/12/30، غير منشـــور، وحكمها 4607/ 2003 ،2004/4/27، وحكمها 2004/558، 2004/6/15.

(3) حكم المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الأولى، الدعوى رقم 1680، 1978، 1980/1/13، المختار، ص 20.

(4) عدل عليا 1988/342 بتاريخ 1999/4/22، منشور على الصفحة 694 من عدد المجلة القضائية رقم 4 بتاريخ 1999/1/1.

مع المخالفة المسلكية المنسوبة إليه وهو ما نراه غلواً في تطبيق العقوبة مما يخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية مما يتعين معه إلغاء القرار المطعون فيه"[1].

وبسط القضاء البحريني رقابته على ركن السبب بالقول "القرار الإداري يشترط لصحة سببه أن يكون السبب قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار القرار وأن يكون مشروعاً ومحدداً إذ أنه لا يكفي لتبرئة القرار من عيب السبب القول بأن هذا القرار يستند إلى سبب قائم وموجود حتى تاريخ إصداره بل إنه ينبغي أن يكون هذا السبب مشروعاً ومحدداً فإذا حدد المشرع للإدارة سبباً أو أسباباً معينة لإصدار بعض قراراتها فإن عليها الالتزام بهذه الأسباب حال إصدارها لتلك القرارات فإن خالفتها وأصدرت القرار استناداً إلى سبب أجنبي عنها كان قرارها في هذا الشأن باطلا لقيامه على سبب غير مشروع كما وأنه لابد أن يكون قرارها محدداً بوقائع ظاهره يقوم عليها ومن ثم يعد القرار الإداري معيباً في سببه إذا اعتمدت الإدارة في إصداره على سبب عام أو مجهول وإنه متى أفصحت الإدارة عن أسباب قررها فإن ما ذكرته من أسباب يخضع حتما لرقابه القضاء الإداري وذلك أنه في التحديد الواضح لسبب القرار الإداري تمكين لصاحب الشأن من أن يحدد موقفه من هذا القرار إما بقبوله إذا ما وجد في أسبابه مقنعاً وأما بالطعن عليه أمام القضاء طالباً إلغائه إذا ما رأى مخالفته للمشروعية كما أن أسباب القرار الإداري المحددة التي لا يشوبها لبس أو غموض خالية من التعميم أو التجهيل تمكن القاضي الإداري من أعمال رقابته عل هذا القرار إرساءً لمبدأ المشروعية وأن رقابة القاضي الإداري على ركن السبب تنصب على السبب الذي ذكرته الإدارة لقرارها للتأكد من صحته... وحيث إنه لما كان ما تقدم وبالتطبيق له على وقائع الدعوى الماثلة وكان قد استبان للمحكم من مطالعة سائر أوراق الدعوى ومستنداتها أن المدعى عليها الأولى قد أصدرت قرارها المطعون عليه وهو فصل المدعي من الخدمة تأسيساً على سوء أدائه التربوي والإداري وعد صلاحيته في إنجاز أقل الأعمال الموكلة إليه رغم استنفاذ كافة الوسائل اللازمة لإصلاح وضعه الوظيفي وكان هذا الذي ذكرته المدعى عليها الأولى في أسباب قرارها قد جاء مجهلاً ومجملاً وبصيغة عامة ولم يحدد فيه تفصيلا الوقائع الظاهرة التي ارتكبها المدعي والتي من أجلها صدر ضده هذا القرار"[2].

وفرق القضاء البحريني بين التسبيب والسبب بالقول "وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتسبيب قرارها بفصل الموظف بغير الطريق التأديبي ... وإذا كان ذلك وكانت المستأنفة لم تفصح عن الأسباب التي

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1994/264**، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص 3309.
([2]) حكم المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الأولى، الدعوى رقم 3211، 2004، 2004/12/27، غير منشور.

دعتها إلى فصل المستأنف ضده رغم تميزه في الأداء وفقا لما سبق بيانه من قواعد فإن المحكمة تخلص إلى أن قرارها فصل المستأنف ضده غير قائم على سبب يبره وهو ما يوجب إبطاله".

2- ركن الغاية:

يطلق عليه أيضاً عيب إساءة استعمال السلطة أوالانحراف بالسلطة ويقصد به الانحراف من قبل سلطة التأديب عن الغايات والأهداف التي حددها المشرع[1]، ويقع الانحراف بالسلطة عند إصدار القرار التأديبي حينما يخالف القرار التأديبي غاية تحقيق المصلحة العامة، أو يخالف الهدف الذي حدده المشرع لإصدار القرار، حيث أن من شأن تجاهل قاعدة تخصيص الأهداف إبطال القرار التأديبي[2].

ووفقاً لمحكمة العدل العليا الأردنية فإن "للإدارة أن تصدر القرار بنقل الموظف من وظيفته إلى أخرى طالما أن الوظيفة التي نقل إليها لا تقل عن الوظيفة المنقول منها وأن يكون الباعث على ذلك المصلحة العامة، فإذا تبين للمحكمة من الظروف التي أحاطت بصدور قرار النقل أن رجل الإدارة استهدف غاية خلاف المصلحة العامة فيكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وينطوي على إجراء تأديبي مقنع"[3].

كذلك قضت "إذا غالت السلطة التأديبية في فرض العقوبة بحيث لا يكون هناك تناسب بين الذنب المقترف والعقوبة التأديبية فيكون ذلك ضرباً من ضروب إساءة استعمال السلطة يستوجب الإلغاء"[4].

وفي ذلك يقول القضاء البحريني"الأمر الذي يثبت معه للمحكمة أمر القرار الإداري الصادر بفصل المستأنف ضده قد جاء مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة لعدم ثبوت صحة ما أسند للمستأنف ضده بانحراف سلوكه على غير سند صيح من القانون ويكون معه السبب الأول من أسباب الاستئناف جديرة بالرفض". [5]

لا شك أن تسبيب القرارات التأديبية يعد المؤشر الأول التي من خلالها التأكد من أن رأي الموظف العام المشروع ليس محلاً للجزاء التأديبي.

([1]) حسن، محمد مصطفى ، **الاتجاهات الحديثة في نظرية الانحراف بالسلطة**، بحث منشور بمجلة قضايا الدولة، العدد الثالث، 1979، ص 18 – راجع حكم المحكمة الكبرى المدنية رقم 2004/1662، غير منشور.

([2]) نجم، أحمد حافظ ، **السلطة التقديرية ودعاوى الانحراف بالسلطة**، بحث منشور بمجلة العلوم الإدارية، السنة 2، عدد ديسمبر 1982، ص 71 وما بعدها.

([3]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1998/53**، تاريخ 1998/7/19، منشورات مركز عدالة.

([4])) محكمة العدل العليا الأردنية، **1994/264** ، بتاريخ 21/02/1995 ، مجلة نقابة المحامين ، (1995) عدد 4، ص(3309)

([5]) محكمة الاستئناف العليا المدنية البحرينية، الغرفة الأولى 2003/686، 2004/4/27، حكم غير مشور.

الفرع الرابع

الضمانات المتصلة بالفصل بغير الطريق التأديبي

يقصد بالفصل بغير الطريق التأديبي "الإجراء الإداري الرامي إلى فصم عري العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة دون إتباع الإجراءات التأديبية، وخلافاً لقواعد الإحالة للتقاعد"، وهذا الإجراء الإداري يهدف إلى سرعة إنهاء العلاقة الوظيفية دون إجراءات معقدة. [1]

لا تنتهي علاقة الموظف بالوظيفة إلا بسبب من الأسباب التي حددها المشرع حصراً، وعند استعراض أسباب انتهاء الخدمة بشكل عام نجد أن حرية الرأي للموظف العام تتأثر بشكل كبير بالأحكام المنظمة لموضوع الفصل بغير الطريق التأديبي إذ أن حرية الرأي تتأثر عكسياً مع سلطة الإدارة في فصل موظفيها بغير الطريق التأديبي فكلما زادت هذه السلطة كلما قلت حرية الرأي للموظف العام وعلى العكس من ذلك فإن وجدت الضمانات في هذا المجال من شأنه فتح المجال أمام حرية التعبير عن الآراء لانتفاء الهاجس المستمر بالفصل من الخدمة بغير الطريق التأديبي [2].

في الحقيقية أن حق للإدارة في الفصل بغير الطريق التأديبي ثابت منذ زمن بعيد[3]، وفي سبيل الموازنة بين حق الإدارة في الفصل بغير الطريق التأديبي وحق الموظف العام في الضمانات الكافية لمنع إساءة استعمال هذه السلطة رسم القضاء الإداري منهج لحماية الموظف من قرار الإدارة بالفصل بغير الطريق التأديبي من خلال استلزمه تسبيب قرار الفصل بغير الطريق التأديبي لخضوع قرار الإدارة لرقابة القضاء، وإن تستهدف الإدارة وهي تستعمل سلطتها التقديرية تحقيق الصالح العام فقط، وسمح القضاء الإداري للموظف المفصول بأن يقيم الدليل على الانحراف بكافة طرق الإثبات، بل إنها نقلت عبء الإثبات من الموظف إلى الحكومة في بعض الحالات إذا قامت قرينة على التعسف حتى تثبت الدولة العكس، والتزم القضاء طريقاً أكثر تحرراً من ناحية قضاء التعويض إذا كانت تقضي بتعويض الموظف المفصول حتى ولو عجز عن إثبات الانحراف [4].

---

(1) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (دراسة مقارنة فرنسا- مصر)**، مرجع سابق، ص 222

(2) مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال لإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 331

(3)الطماوي، ســـليمان(1973)، **مبادئ القانوني الإداري**، الكتاب الثاني: نظرية المرفق العام وعمال الإدارة ، ص 493.

(4) مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال لإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 331- 333

ومن تطبيقات الفصل بغير الطريق التأديبي في فرنسا، فصل كبار الموظفين لاعتبارات الملائمة السياسية واعتبار تتعلق بالكفاءة المهنية أو الصحية أو إلغاء الوظيفة، وكلها ما عدا الحالة الأولى تخرج عن نطاق الدراسة لعدم تعلقها بحرية الرأي، حيث تبرز العلاقة بين حرية الرأي والفصل بغير الطريق التأديبي من خلال السلطة التقديرية التي تتمتع بها الحكومة بشأن تعيين وفصل كبار الموظفين، وللحكومة أن تفصل شاغلي تلك الوظائف لاعتبارات الملائمة السياسية، فالمعيار السياسي يشكل عنصر رئيسي في قرارات فصل كبار الموظفين ولا يتمتع كبار الموظفين بأية ضمانة في هذا الخصوص سوى حقهم في الاطلاع على الملف، لقد تقبل مجلس الدولة الفرنسي فصل كبار الموظفين لاعتبارات الملائمة السياسية، ففي حكم Teissier "نجد أن مفوض الدولة يذهب إلى أن الحكومة كان باستطاعتها فصل المذكور لهذا الاعتبار دون حاجة إلى الاستناد إلى الخطأ التأديبي للموظف حيث أن السيد Teissier يشغل إحدى الوظائف الواردة في عداد الوظائف العليا وإذا كان فصل كبار الموظفين لا يؤسس على ارتكاب خطأ شخصي أو وظيفي، وإنما هو مجرد عدم الملاءمة السياسية، فإن رقابة مجلس الدولة على الوجود المادي للوقائع تكاد تنعدم، إلا إذا أفصح مصدر القرار عن أسبابه، ففي هذه الحالة يتصدى مجلس الدولة لرقابة هذه الأسباب، ففي حكم Teissier تصدى مجلس الدولة بالتحليل لعناصر الواقعة وتطرق إلى شرح عميق لواجب التحفظ انتهى فيه إلى خروج السيد Teissier على مقتضيات هذا الواجب" وإذا كان الأساس في حق الحكومة في فصل الموظف بغير الطريق التأديبي في هذه القضية هو طبيعة الوظيفة باعتبارها أحد الوظائف العليا، فإنه بمفهوم المخالفة لا يجوز فصل أي من الموظفين العموميين للاعتبارات السياسية ما دام إنهم ليسوا من فئة كبار الموظفين. [1]

وفي مصر ينظم القانون رقم (10) لسنة 1972 الفصل بغير الطريق التأديبي ونصت مادته الأولى على أنه "... لا يجوز فصل العامل بإحدى وظائف الجهاز الإداري للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة، ووحداتها الاقتصادية بغير الطريق التأديبي إلا في الأحوال التالية:

(أ) إذا أخل بواجباته الوظيفية بما من شأنه الإضرار الجسيم بالإنتاج أو بمصلحة اقتصادية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة.

(ب) إذا قامت بشأنه دلائل جدية على ما يمس أمن الدولة وسلامتها الصحية وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

([1]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام (دراسة مقارنة فرنسا- مصر)**، مرجع سابق، ص 222 - 224

(ج) إذا فقد أسباب الصلاحية للوظيفة التي يشغلها لغير الأسباب الصحية وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

(د) إذا فقد الثقة والاعتبار وكان من شاغلي وظائف الإدارة العليا.

كما يقرر ذات القانون في مادته الثانية أن الفصل بغير الطريق التأديبي يتم بناء على اقتراح الوزير المختص بعد سماع أقوال الموظف وأن يكون قرار الفصل مسبباً.

يلاحظ أن القانون المصري حصر حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في قانون خاص بثلاث حالات لشاغلي الوظائف العليا وهي الحالات الواردة في الفقرات (ب، ج، د) بينما جعل الحالة الأولى الواردة في الفقرة (أ) لجميع فئات الموظفين ووضع قيدين ضروريين على جميع الحالات هما ضرورة سماع أقوال الموظف قبل قرار الفصل وان يكون القرار مسبباً، مع ملاحظة أن الحالات الواردة في القانون هي حالات تشكل مخالفات تأديبية في الأساس وكان يمكن معها استخدام السلطة التأديبية بدلا من استخدام سلطة الفصل بغير طريق التأديبي باعتباره طريق استثنائي.

لقد نظم قانون الخدمة المدنية البحريني أسباب انتهاء الخدمة المدنية في المادة 25 التي نص من بينها في الفقرة ط "الفصل بغير الطريق التأديبي وفقاً للحالات والضوابط التي تحددها اللائحة التنفيذية وذلك دون إخلال بأحكام القوانين والأنظمة المقررة لذلك "ونصت المادة 41 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على "يفصل الموظف شاغل الوظيفة العليا بغير الطريق التأديبي في حالة إعفائه من وظيفته بقرار من السلطة المختصة بالتعيين، ويجوز فصل شاغل الوظيفة العليا بغير الطريق التأديبي متى صدر مرسوم أو قرار من رئيس مجلس الوزراء بتعيين غيره في ذات الوظيفة التي يشغلها وذلك مالم تقرر السلطة المختصة بعد موافقة الديوان نقله إلى وظيفة أخرى لا تقل درجتها عن درجة الوظيفة التي يشغلها مع استمرار صرف راتبه والمزايا الوظيفية وفقاً للضوابط التي يضعها الديوان"، وهنا يلاحظ أن المشرع أطلق سلطة الإدارة في مسألة الفصل بغير الطريق التأديبي دون قيود أو ضمانات تمنع من إساءة السلطة في هذا الخصوص، وفي ذلك يقول القضاء البحريني "ذلك أن للحكومة باعتبارها المسئولة عن إدارة الدولة ورعاية المصالح العامة أن تستغني في أي وقت عن خدمة أي من موظفيها فتفصله بغير الطريق التأديبي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك طالما أن القانون لم يؤثره بحمايه خاصة تعصمه من العزل لا يقيدها في ذلك إلا القيد العام الذي تفتضيه قواعد العدالة بألا تسيئ استعمال حقها

فلا تبتغي بقرارها غير المصلحة العامة مبرءا من البواعث الشخصية"[1]، وللمحكمة الموضوع سلطة تامة في تفسير قرار الفصل ما إذا كان تأديبيا أو غير تأديبي، ويرجع ذلك لما للمحكمة من سلطة تفسير القرارات الادارية. [2]

كذلك يقول القضاء البحريني " ويستند حق الجهة الإدارية في الاستغناء عن خدمات الموظفين بإنهاء خدمتهم بغير الطريق التأديبي إلى حقها في اختيار من ترى منهم الصلاحية للنهوض بأعباء الوظيفة والاستمرار في تولى أعمالها والملائمة وفق تقديرها في تحقيق هذه الصلاحية وفصل من تراه غير صالح لذلك بغير الطريق التأديبي شريطة أن يصدر عند توفر حالاته"[3]

ذأما نظام الخدمة المدنية الأردني فقد حدد حالات انتهاء الخدمة في المادة 166 وما يهم منها ما ورد في الفقرة (ي) بخصوص إنهاء الخدمة أو الإعفاء منها وهي الحالة المرتبطة بشاغلي الوظائف العليا حيث نصت المادة (45/أ) "يعين شاغلوا وظائف الفئة العليا وتنتهي خدماتهم أو يعفون منها بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب من الوزير المختص للمجموعة الثانية على أن يقترن قرار مجلس الوزراء بالتعيين بالإرادة الملكية السامية"، ويتضح من النص أن مجلس الوزراء يتمتع بسلطة تقديرية واسعة سواء في التعيين وإنهاء الخدمة والإعفاء منها إلا أن هذه السلطة مقيدة بعدم الانحراف بالسلطة، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "أن مجلس الوزراء يتمتع بسلطة تقديرية بمقتضى هذا النص بتعيين أشخاص الوظائف العليا وإعفائهم من وظائفهم باتخاذ قراره الذي يرتئيه حسب الأوضاع والظروف التي يراها مناسبة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة ويكون قراره على قرينه الصحة ما لم يرد عكسها ... وإذا لم يقدم وكيل المستدعي دليلاً للإثبات بأن هناك انحرافاً وإساءة لاستعمال السلطة صاحبتا صدور القرار فان هذا لاحتجاج بقى مجرداً من أي دليل" [4]، وفي حكم آخر قالت "وفي كل الأحوال فإن تدخل الإدارة لابد أن يهدف للمصلحة العامة، وبحيث يكون القرار الإداري قائماً على سبب مشروع وصحيح. وحيث أن من المقرر أيضاً أنه يمكن للمتضرر إثبات عكس قرينة الصحة والسلامة المقترنة بالقرار الإداري في حال صدوره من غير تسبيب، وذلك بإثبات أنه قائم على سبب غير صحيح

---

(1) راجع في ذلك حكم المحكمة الكبرى المدنية، الدعوى رقم 1995/4485، 1997/5/31، وحكم محكمة الاستئناف في الطعن رقم 82/642، 1985/4/30، وحكم محكمة التمييز في الطعن رقم 1995/167، 1996/4/21. مشار لها في المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص 54، 89.

(2) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 2005/351، 2006/1/23، غير منشور.

(3) حكم محكمة التمييز في الطعن رقم 1997/76، 1997/10/21. مشار لها في المختار من الاحكام الصادرة في قضايا جهات الإدارة، مرجع سابق، ص 156.

(4) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم 1999/464، تاريخ 2000/9/18، منشورات مركز عدالة.

ولا يهدف المصلحة العامة من خلال انحراف الإدارة بسلطتها وسوء استعمالها، وحيث أن الثابت أن مجلس الوزراء أصدر قراره الطعين بناءً على تنسيب وزير الزراعة، وأن علاقة المستدعي بالوزير مشوبة بعدم التوافق فإن تنسيب الوزير بإنهاء خدمة المستدعي كان وليداً لهذه العلاقة ولا يهدف إلى المصلحة العامة بدليل أن الملف الوظيفي للمستدعي لا تشوبه شائبة، ثم أن الوزير ذاته نسب بإعادة تعيين المستدعي مديراً عاماً لصندوق إدارة المخاطر الزراعية، مما يعني أن اللجج والتناقض كانتا سمتين أتسم بهما تنسيب الوزير، ولما كان التنسيب جزءاً من القرار الإداري، وأن القرار المطعون فيه صدر بناءً على هذا التنسيب فإن القرار المطعون فيه يغدو معيباً لاستناده لتنسيب يفتقر استهداف المصلحة العامة ولصدوره عن بواعث شخصية وانتقامية مما يستوجب إلغاءه"[1]

ومن استقراء حالات الفصل بغير الطريق التأديبي في مختلف التشريعات المشار لها أعلاه نجدها ترتبط إلى حد كبير بشاغلي الوظائف العليا مهما كانت طبيعة وظائفهم ولاحظنا منها وعلى - وجه الخصوص في التشريع المصري - ما هو مخالفة تأديبية يلزم خضوعها لأحكام تأديب الموظفين وبالتالي نرى أن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي لشاغلي الوظائف العليا هو طريق استثنائي فيه خروج عن مبدأ الشرعية ويتأثر بحرية الرأي لدى الموظف العام بشكل كبير لذا لزم التخفيف من حدته في الحالات التي تنطوي على مخالفات تأديبية وأن يطبق عليها أحكام تأديب الموظفين مهما كانت جسامة المخالفة وان تقتصر حالات الفصل غير التأديبي على حالات الملائمة السياسية فقط- وفقا لمنهج مجلس الدولة الفرنسي- وعلى الوظائف العليا ذات الطبيعة السياسية.

بهذه الجزئية انتهينا من ضمانات حرية الرأي لدى الموظف العام في القانونين البحريني والأردني سواء المتعلقة بالتعيين أو المتصلة بالمعاملة الوظيفية من ترقية وتأديب ونبحث بعد ذلك لقيود حرية الرأي لدى الموظف العام في الفصل التالي.

([1]) محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم 2010/106، تاريخ 2010/7/12، منشورات مركز عدالة.

الفصل الثالث

قيود حرية الرأي لدى الموظف العام

يمارس الموظف العام حرياته العامة المكفولة دستورياً شأنه شأن أي مواطن إلا أنه يختلف عن الأخير في صفته كموظف عام فهو ينتمي إلى الدولة ويمثلها وهو يستمد من هذه الصفة خصوصية تفرض عليه قيود لا تفرض على غير الموظف العام تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وأدائه لخدماته على أكمل وجه.

وهذه القيود في إطار حرية الرأي ليست مطلقة تصادر حق الموظف في إبداء رأيه وإنما هي قيود تضع الحرية في مسارها السليم المتوافق مع واجبات الوظيفة العامة فمتى ما قبل الشخص الوظيفة العامة قبل معها قيودها وضوابطها التي ترمي إلى المصلحة العامة والتي تقيم نوع من التوازن بين صفة الشخص كمواطن وصفته كموظف عام.

والقيود المفروضة على الموظف العام ما هي إلا واجبات يلتزم بها الموظف العام وإنها مستمدة من نصوص صريحة في القانون المنظم للوظيفة العامة أو مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها وعلى ذلك يرى الفقه أن هذه القيود لا تخرج عن واجب التحفظ والواجبات المتصلة به من واجب احترام الرؤساء وواجب الولاء وواجب كتمان الأسرار الوظيفية وإلى جانب واجب التحفظ هناك واجب ثانٍ يتمثل في واجب الطاعة وهناك قيود أيضاً مستمدة من قواعد سير المرفق العام وسوف نتناول هذه القيود تباعاً في ثلاثة مباحث، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

واجب التحفظ والواجبات المتصلة به

يعد واجب التحفظ أحد الواجبات السلبية للموظف العام، حيث يفترض امتناع الموظف العام عن كل ما من شأنه أن يسيء إلى الوظيفة العامة وهو من أكثر الواجبات الوظيفية صعوبة من ناحية تحديد عناصره القانونية فيخضع تقديره غالباً إلى الجهة الإدارية التي تحدد متى يعد تصرف الموظف خرقاً لواجب التحفظ ومتى لا يعد كذلك وهو من الواجبات التي صنعها القضاء الإداري بحرفية عالية والذي ما زال يلعب دوراً بارزاً في رسم حدود هذا الواجب، والتحفظ واجب يلازم الموظف العام داخل مقار الوظيفة وخارجها وهو واجب مرن يختلف باختلاف مكانة الموظف في السلم الوظيفي ويحكم هذا الواجب الظروف الزمنية والمكانية التي تحيط بالموظف.

وإلى جانب واجب التحفظ هناك بعض الواجبات التي يعدها الفقه مصدراً لواجب التحفظ أو متصلة فيه اتصالاً وثيقاً بحيث تتداخل في المفهوم والمضمون وهي: واجب احترام الرؤساء وواجب حماية الأسرار الوظيفية وواجب الولاء.

وعلى ذلك سوف نتناول في هذا المبحث مضمون واجب التحفظ وخصائصه في مطلب أول ومن ثم نتعرض للواجبات المتصلة بواجب التحفظ في مطلب ثان، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول

مضمون واجب التحفظ وخصائصه

أولاً: مضمون واجب التحفظ

يؤكد الأستاذ ميشيل ريدلييه "أن واجب التحفظ من الأفكار الدقيقة حيث يتكون من عدة عناصر متباينة ولا يمكن بسبب تباين تلك العناصر أن نحدد معنى واجب التحفظ إذ أنها فكرة مرنة وتتأثر بظروف كثيرة بهذه الكيفية ولا يمكن تحديدها ولن يكون من الممكن تحديد أن تصرف معين يؤدي حتما إلى الإخلال بالواجب الوظيفي وأن تصرفا آخر لا يؤدي إلى هذا الإخلال إلا بالنظر لكل واقعة على حدة"[1].

وعلى ذلك يصعب وضع تعريف دقيق جامع مانع لواجب التحفظ، وذلك لغياب العناصر الموضوعية التي تبين ما يجب الامتناع عن التصريح به، فضلا عن أن مضمون هذا الواجب يختلف

([1]) النهري، مجدي مدحت، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص44

باختلاف النظام السياسي والاجتماعي السائد في الدولة، ففي ظل الأنظمة الدكتاتورية، يكون التزام الموظف بواجب التحفظ في أعلى مستوياته، بل يطلب من الموظف تطابق أفكاره السياسية مع أفكار الحكومة، أما في النظم الديمقراطية، فعلى العكس من ذلك فيتمتع الموظف بقدر كبير من الحرية في ممارسة حقوقه، وحرياته، حتى ولو كانت هذه الممارسة تتعارض مع سياسة الحكومة، ما دام ملتزماً بواجب التحفظ المفروض عليه[1].

ولذلك جاءت تعريفات الفقه متباينة بعض الشيء في هذا الخصوص، حيث يعرف بعض الفقه واجب التحفظ "بأن الموظف العام يجب ألا يدلي برأي فيه تجريح أو تشهير أو تمرد يكون فيه مساساً بالمرفق الذي يعمل به أو السلطات العامة في الدولة أو رؤسائه، أو يكشف عما عساه أن يكون تحت يده من أسرار"[2].

وعرفه الفقيه الفرنسي، اندريه دي لوبادير بأنه "امتناع الموظف أثناء العمل أو بعده عن التعبير عن آرائه بشكل غير لائق لا يتناسب مع الوظيفة الإدارية"[3].

وعرفه جانب من الفقه بأنه "هو نوع من تصحيح السلوك أو تهذيب التصرف، إذ يفترض بالموظف الحصافة في أقواله وحسن النية في أفعالة والاعتدال في سلوكه على وجه العموم"[4].

وعرف أيضا بأنه "واجب سلبي مؤداه التزام الموظف العام بقدر كبيرة من الحرص تجاه تصرفاته بقدر مكانته الوظيفية والظروف المحيطة به"[5].

ويرى الفقيه "جان أوبى" أن الموظف يقع عليه أثناء تعبيره عن رأيه أن يضع كلماته ويوزنها في الشكل اللائق بوظيفته بمعنى أنه يجب عليه أثناء التعبير عن رأيه ألا يكون ذلك بطريقة تجاوز الحد اللائق أو باستخدام ألفاظ مهينة أو تمثل سبا أو تحقيرا في مواجهة السلطات العامة أو رؤسائه، أو تشكل وسيلة لمهاجمة زملائه أو رؤسائه أو المرفق الذي يعمل به، وسواء كان هذا السلوك علانية أو في الصحف، وسواء تم داخل المرفق أو خارجه (أي في حياته الخاصة)".

([1]) الطبطبائي، عادل (1986)، **واجب الموظف في التحفظ في سوكه العام**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع، ص156-157

([2]) محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ص362- وقريب من ذات المعنى الملط، محمد جودت، **بحث الموظف العام وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص167 .

([3]) اشار اليه مراد، عبد الفتاح ، **المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة العامة**، ص1469.

([4]) الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص155.

([5]) الزيات، طارق حسنين، **حرية الرأي لدى الموظف العام** ، دراسة مقارنة (فرنسا ومصر)، مرجع سابق، ص269.

وأيضا عرف بأنه: "مراعاة الموظف في ممارسة الحقوق القانونية الحذر، وأن يتجنب في سلوكه العام وتعبيره عن آرائه التجاوز عن المألوف، وأن تتسم تصرفاته في هذا الشأن بالاعتدال في مواجهة السلطات في الدولة ".[1]

وقيل بأنه "واجباً سلبياً يتمثل في امتنع الموظف عن كل ما من شأنه الإساءة إلى المرفق الذي يعمل فيه، أو يعرضه للانتقاد من الآخرين".[2]

والملاحظ من جميع التعريفات السابقة أن الفقه يجمع على أن واجب التحفظ هو واجب سلبي مفاده الامتناع عن التصرفات الغير لائقة بالموظف العام ولكن الاختلاف يكمن في أن البعض جعل هذا الامتناع في مواجه المرفق العام والبعض الآخر جعلها في مواجهة المرفق والزملاء والرؤساء والبعض جعلها في مواجه السلطات العامة وإن كانت المسائل مترابطة تقريبا في هذا الصدد حيث من أساء لزملائه ورؤسائه أساء بالنتيجة للمرفق العام وبالتالي تكون مصطلح الإساءة للمرفق شاملة الإساءة للرؤساء والزملاء لكن السؤال الذي يطرح نفسه هل الإساءة للمرفق مرتبطة بالإساءة للسلطات العامة في الدولة أو الإساءة للدولة بشكل عام وهل العكس صحيح، من وجهة نظر الباحث إذا كانت الإساءة للمرفق مخالفة فمن باب أولى الإساءة للدولة أو أحد السلطات العامة حيث يعتبر ذلك مخالفة تأديبية وعلى ذلك يقترح الباحث أن يستخدم مصطلح الإساءة للوظيفة العامة بدل من تعداد السلطات التي يتم في مواجهتها الإساءة وبالتالي يكون التعبير أعم وأشمل، وعلى ذلك يمكن تعريف واجب التحفظ بأنه امتناع الموظف عن كل سلوك من شأنه الإساءة للوظيفة العامة.

ثانياً: خصائص واجب التحفظ

يتسم واجب التحفظ بأنه واجب قضائي النشأة، ويتسم كذلك بالمرونة والعمومية فهو واجب عام يطبق على كافة الموظفين، بصرف النظر عن المرفق الذي يعملون فيه، وبغض النظر عن المستوى الوظيفي، كما أنه واجب مستمريحكم تصرفات الموظفين طوال مدة خدمتهم وبعد انقضائها وداخل المرفق أو خارجه،كذلك يمكن أن يمتد في بعض الحالات ليشمل سلوك راغبي الانضمام لسلك الوظيفة العامة، وعلى ذلك سوف نتناول هذه الخصائص على النحو التالي:

أ. واجب التحفظ قضائي النشأة

يعتبر واجب التحفظ من صنع مجلس الدولة الفرنسي وكانفي بادئ الأمر غير صريح في استخدام واجب التحفظ الأمر الذي أدى لخلاف بين الفقه حول إقرار أو عدم إقرار هذا الواجب، إلا أن

---

(1) مراد، عبد الفتاح ، **المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة العامة**، ص 1470

(2) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص698

مجلس الدولة حسم هذا الخلاف بعد ذلك واستعمل صراحة مصطلح التحفظ[1]، وكان أول استعمال لاصطلاح التحفظ من قبل مجلس الدولة الفرنسي في حكم له عام 1919 عندما قضى أن سكرتير العمدة قد خرق واجب التحفظ المفروض عليه عندما سمح لنفسه أن يكون طرفاً في الجدال الانتخابي الدائر حول تسمية المجلس البلدي الجديد في 1911/11/5[2].

ولقد استخدم المشرع الفرنسي مصطلح التحفظ أول مرة في المرسوم الخاص بتنظيم سلك القضاة الصادر بتاريخ 1958/12/22، حيث منع في المادة العاشرة منه القضاة من إظهار أية مشاعر ذات طبيعة سياسية تتعارض مع التحفظ المفروض عليهم في وظائفهم[3]، ثم توالى الاستخدام للمصطلح في النظام الوظيفي الخاص بأعضاء مجلس الدولة الصادر عام 1963، وفي النظام الوظيفي الخاص بالعسكريين لسنة 1972[4]، كذلك نص القانون الصادر بتاريخ 1984/1/26 الخاص بالتعليم العام في المادة (57) منه على واجب التحفظ المفروض على الأساتذة والباحثين عند تعبيرهم عن آرائهم[5]، أما قانون الوظيفية العامة الفرنسي الحالي الصادر بتاريخ 1983/7/13، لم يتضمن أية إشارة إلى واجب التحفظ، وقد سببت الحكومة تصرفها بعدم تضمين القانون هذا الواجب على أساس أن البناء القانوني الذي شيده القضاء الإداري يكفي بحد ذاته عن إدراج هذا الواجب في القانون، لأن ذلك لو تم لا يفيد بإجراء أي تعديل على مدى الالتزام المفروض على الموظفين، والذي يفرض واجب التحفظ عليهم جميعاً، حسب مستويات الوظيفة، إذ سوف يستمر النظر لكل حالة على حدة.[6]

أما في مصر فلا يوجد نص صريح لهذا الالتزام سواء في قانون الخدمة المدنية أو القوانين التي تنظم كوادر خاصة من الموظفين إلا أن هناك حكماً للمحكمة الإدارية العليا يتناول الخطوط العريضة لواجب التحفظ للموظف العام سواء كان الموظف العام رئيساً أو مرؤوساً، حيث جاء في هذا الحكم "...ولئن كان يسوغ للرئيس الإداري عند ممارسته اختصاصاته الوظيفية أن يوجه مرؤوسيه وأن يعلق على أعمالهم أو تقاريرهم المقدمة إليه بما يفيد صحة أو خطأ ما انتهوا إليه من نتائج بما يراه في شأنها من رأي صحيح، إلا أنه لا يسوغ أن تكون تلك التوجيهات أو التعليقات ماسة بكرامة العاملين أو تحمل

---

(1)عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 693

(2)الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 148 – حول القضايا التي ورد فيها مصطلح واجب التحفظ راجع فكري، فتحي(1989)، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف**، دار النهضة العربية ، ص 51 - مراد، عبد الفتاح ، **المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة العامة، مرجع سابق**، ص 1465

(3) مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 176

(4)الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 149

(5)محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ص364

(6)الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 149

معنى الاستهزاء ولا يسوغ في مجال الواجبات الوظيفية خلط الجد بالهزل....أو النيل من احترام وكرامة العاملين فكل ذلك يعد إخلالا بما أوجبه المشرع على الموظف من واجبات...." [1].

وعلى ذات النهج سار المشرع البحريني حيث لا يوجد في ثنايا التشريعات الوظيفية أية إشارة لمصطلح التحفظ إلا أن هناك نص في الواجبات المفروضة على الموظف العام في المادة 34 الفقرة ب من اللائحة التنفيذية يفيد هذا الواجب حيث نصت "أن يكون سلوكه متفقاً مع التقاليد والاحترام الواجب لآداب وشرف وظيفته" كذلك بين المشرع البحريني في جدول المخالفات في البند 25 مخالفة قريبة في المعنى من واجب التحفظ هي "إساءة التصرف داخل أو خارج مجال العمل خلافاً لمقتضيات الوظيفة العامة أو النيل من كرامتها".

وتبنى المشرع الأردني في تشريعات الخدمة المدنية ذات النهج حيث لا يوجد أية إشارة صريحة لمصطلح التحفظ ولا يوجد أي نص يشير إلى معنى أو مفهوم واجب التحفظ على غرار المشرع البحريني وبينت محكمة العدل العليا هذا الواجب بالقول "أما بخصوص تسبيب قرار الإدانة والبينات التي بني عليها هذا القرار فمن الرجوع إلى نص القرار نجد أنه قد أوضح بجلاء التهم التي أدين بها المستدعي وهي صدور تصرفات شاذة عنه تجاه زملائه وتجاه المواطنين أثناء قيامه بأعمال وظيفته وتسببه في عرقلة سير العمل والإساءة لسمعة الوظيفة وكرامتها والخروج عن واجباته المسلكية وهذه التهم هي في الواقع مخالفة المستدعي لواجباته المنصوص عليها في المادة (81) من نظام الخدمة المدنية التي تلزمه بتقديم خدمات مخلصة والتصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤوسيه وفي معاملاته مع الجمهور والمحافظة على شرف الوظيفة وحسن سمعتها، كما أن البينات الواردة في الدعوى التأديبية كافية لاستخلاص النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي[2].

ويترتب على قضائية نشأة واجب التحفظ خلو التشريعات الوظيفية من نصوص صريحة تلزم الموظف بواجب التحفظ عند ممارسته لحرية الرأي، لذلك اجتهد بعض الفقهاء في وضع أساس لهذا الواجب، وترتب على هذا الاجتهاد تبني عده معايير هي: معيار تبادل المصالح، ومعيار مصلحة المرفق، ومعيار المشاركة في السلطة العامة[3] ونوضح ذلك فيما يلي:

أولاً: معيار تبادل المصالح:

([1]) حكم المحكمة الإدارية العلي لمصرية، **في الطعن رقم 460** ، لسنة 31 ق في جلسة 30 إبريل 1988

([2]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1974/6/27**، مجلة نقابة المحامين، 1974، ص 809.

([3])عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص699

إن العلاقة بين الموظف والدولة تقوم على أساس تبادل المنافع والمصالح بين الطرفين، فالموظف يستفيد من المزايا الوظيفية مقابل الالتزامات التي يفرضها نظام الوظيفة العامة والتي يتحدد نطاقها داخل المرفق العام وخارجه، إذ يتطلب من الموظف الامتناع عن كل ما من شأنه أن يسيء للدولة وممثليها، وللوظيفة أو الموظف نفسه، لأن سلوك الموظف غير قابل للتجزئة داخل المرفق أو خارجه. [1]

ثانياً: معيار مصلحة المرفق العام:

إن مصلحة المرفق العام هي أساس الالتزام بواجب التحفظ، فالمرفق العام يقوم بإشباع حاجات عامة، فلا ينبغي للموظف أن يأتي سلوكاً من شأنه أن يجعل المرفق العام أو وظيفته محل نقد أو ازدراء، لذلك فإن واجب التحفظ ينبغي أن ينظر إليه باعتباره وسيله لتأمين حسن سير المرفق العام من أجل أداء وظائفه بانتظام [2].

ثالثاً: معيار المشاركة في السلطة العامة:

أتجه رأي إلى تأسيس واجب التحفظ على المشاركة في السلطة العامة وتحديداً على درجة مساهمة الموظف في ممارسة السلطة العامة، فيجب أن تكون حرية الموظف في التعبير عن آرائه مقيده بقدر مشاركته في ممارسة السلطة، حيث تصل ممارسة هذه الحرية إلى أقصى درجاتها بالنسبة لطائفة الموظفين من الفئة العليا الذين يفترض تطابق فكرهم السياسي مع السياسة الحكومية[3].

في الواقع إن جميع المعايير السابقة تصلح مشتركة كأساس لواجب التحفظ فالأخذ بأحدها دون الأخرى لا يعتبر أساس كافي لواجب.

([1]) الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص157

([2]) فكري، فتحي فكري، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف**، مرجع سابق، ص54

([3])الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص157 ، ص160-161

ب. عمومية واجب التحفظ

ويقصد بالعمومية في مجال واجب التحفظ، خضوع جميع الموظفين لهذا الالتزام، سواء كان موظفاً مدنياً أو عسكرياً وسواء كان في مركز تعاقدي أو لائحي وبصرف النظر عن موقع الموظف في السلم الوظيفي، سواء كان من شاغلي الوظائف العليا أو من غير ذلك. وعمومية واجب التحفظ لا تعني أن يطبق هذا الواجب على قدم المساواة بين جميع فئات الموظفين؛ بل إنه يختلف من موظف لآخر حسب الوظيفة التي يشغلها، حيث تزيد حدة هذا الواجب في بعض الوظائف التي تتطلب درجة عالية من التحفظ عند ممارسة شاغلها لحرية الرأي، كأصحاب الوظائف العليا والقضاة والعسكريين، كما قد تخف درجة حدته في بعض الوظائف التي تحتاج بطبيعتها إلى حيزا من الحرية المباشرة مهامها، كالموظف الذي يشغل مركزاً نقابياً وأساتذة الجامعات، ونبين ذلك تفصيلاً، على النحو التالي:

أولاً: تشديد واجب التحفظ

كما ذكرنا أن واجب التحفظ يشدد في الوظائف العليا ووظائف القضاة ووظائف العسكريين، ونبين ذلك على النحو التالي:

1. **شاغلوا الوظائف العليا**

يرتبط واجب التحفظ بحسب حجم المسئوليات المناط بالموظف، بحيث كلما زادت درجة الالتزام بهذا الواجب كلما علا الموظف في التسلسل الإداري، إلا أن ذلك لا يعني أن أصحاب المركز الوظيفية التي في أدنى درجات السلم الإداري يعفون من الالتزام بهذا الواجب، بل يعني أن درجة الالتزام بهذا الواجب تزداد كلما ازدادت المسؤوليات التي يتحملها، وإذا كان من الصعب بل من المستحيل أن نحدد بشكل دقيق درجة التزام كل موظف بالتحفظ حسب مركزه الوظيفي، إلا أنه يمكن القول أن واجب التحفظ لدى موظفين الفئة العليا من القياديين اللذين يكونون بالقرب من مراكز صنع القرار السياسي، يكون أكبر من التزام أولئك الذين يشغلون مستويات أدنى في السلم الإداري، حيث تأتي هذه الوظائف على قمة الهرم الرئاسي، ويساهم أصحابها في رسم السياسة العامة للحكومة، وتنفيذها، لذلك يكون أصحاب هذه الوظائف دائماً من مناصرين الحكومة في الفكر والرأي [1].

2. **القضاة**

([1]) فكري، فتحي فكري: **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف**، مرجع سابق، ص8، عبدالغفار، السيد عبدالحميد، **ممارسة الموظف العام للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي**، ص 534.

ينظر المجتمع للقاضي نظرة خاصة، قوامها الاحترام والتقدير والحيادية حيث لا يقبل منه بعض التصرفات والسلوكيات والتي قد تكون مقبولة من غيره، فيفترض فيه الحياد التام في المسائل العامة وعلى ذلك تتطلب الوظيفة القضائية من شاغليها درجة كبيرة من الالتزام بواجب التحفظ[1].

لذلك سطرت قوانين السلطة القضائية في مختلف الأنظمة هذا الواجب وبنص صريح في أغلب الأحيان وتطبيقاً لذلك نص المشرع الفرنسي الصادر في 1958/1/22، على الالتزام بالتحفظ، حيث يحظر القانون الفرنسي في المادة العاشرة "على القضاة أية مداولات سياسية أو إظهار أي عداء لمبدأ الدولة وشكل الحكومة، وكذلك تحظر عليهم إبداء أية إشارة من طبيعة سياسية تكون متعارضة مع التحفظ الذي تفرضه عليهم وظيفتهم"[2].

وإذا كانت وظيفة القضاة ذات طبيعة خاصة تحتم أن يكون واجب التحفظ فيها أشد من غيرها، إلا أن ذلك لا ينفي حريتهم في التعبير عن آرائهم، فيمكن ممارستها بصورة متوازنة مع طبيعة الوظيفة القضائية التي يتولونها [3]، وقد تبنى قانون 30 يوليو 1963 بشأن مجلس الدولة نفس المبدأ[4].

كذلك حظرت جميع قوانين الهيئات القضائية في مصر على أعضائها الاشتغال بالسياسة، كقانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972م وقانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م وقانون هيئة قضايا الدولة رقم 75 لسنة 1963م، المعدلة بالقانون رقم 10 لسنة 1986م، والقانون رقم 117 لسنة 1958م الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية[5].

وحظر قانون السلطة القضائية البحريني في المادة (30) على القضاة الاشتغال في العمل السياسي أو إبداء الرأي في المسائل السياسية ولا مثيل لهذا النص في قانون استقلال القضاء الأردني رقم 29 لسنة 2014.

وعلى ذلك فواجب الالتزام بالتحفظ بشأن القضاة يكون بشكل صريح في مسائل إبداء الآراء السياسية، ولكن إلى أي مدى يكون هذا التحفظ؟

يذهب جانب من الفقه في هذا الشأن إلى أن حظر الآراء السياسية على القضاة هو أمر متوافق مع طبيعة الوظائف القضائية وعلى ذلك يجب أن يكون الحظر شاملاً ومطلقاً[6].

---

(1) الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 188

(2) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص51

(3) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 710

(4) مراد، عبد الفتاح، **المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة**، مرجع سابق، ص1471.

(5) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 710

(6) مصطفى، عبد المنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص412

ويذهب جانب آخر من الفقه إلى عكس الاتجاه السابق، حيث يعطي للقضاة حرية مطلقة في إبداء الآراء السياسية دون قيد يذكر، لأنهم مواطنون من حقهم ممارسة الحقوق السياسية وأن يكون لهم رأي في الشؤون السياسة، ولا يجوز تعطيل تفكيرهم السياسي، وعزلهم عن مشكلات وهموم وطنهم [(1)].

في حين يتبنى اتجاه ثالث حل وسط بين الاتجاهين السابقين، فيذهب إلى أن ما تقرره هذه النصوص يمثل استثناء على حرية القاضي في ممارسة آرائه السياسية، لذلك فإن الحظر ينبغي أن يقتصر على ما هو ضروري للحفاظ على حيدته واستقلاله كقاضي، والقول بغير ذلك يؤدي إلى إهدار حقوقه الدستورية لأن القضاة في الأصل هم مواطنون يتمتعون بكافة الحقوق المنصوص عليها في الدستور[(2)]، وضرب لنا بعض الفقه أمثلة على المسائل التي يحق للقضاة أن يبدي فيها الرأي كالتغيرات الوزارية، واختيار القيادات وملاءمة إعلان حالة الطوارئ والمواضيع التي تطرح على الشعب للاستفتاء، فإذا كان للقاضي حرية في إبداء الرأي، إلا أنه ملزم بالتحفظ في إبداء آرائه وعلى وجه الخصوص السياسية منها، فالمقصود من ذلك الحظر– على سبيل المثال- هو عدم الانتماء للعمل الحزبي أو المنظمات السياسية، بمعارضته أو تأييد هذا الحزب أو ذاك، أو الدعاية لشخص مسؤول سياسي أو الشهادة بإنجازاته، وعلى وجه الخصوص بطريق النشر في الصحف أو الإدلاء بالأحاديث العامة. [(3)]

3- العسكريون

من المتعارف عليه أن النظام العسكري ذو طبيعة حساسة وعادهما يوصف بالشدة والصرامة والانضباط الشديد، فطبيعة الوظائف العسكرية غير قابلة للمناقشة والجدل، مما جعل الالتزام بواجب التحفظ في الوظائف ذات الطبيعة العسكرية يأخذ مظهراً أشد صرامة وحزماً بالمقارنة بباقي الطوائف الوظيفية الأخرى[(4)]، وحول تطبيقات ذلك نجد أن المشرع المصري حظر على العسكريين إبداء الآراء السياسية، سواء داخل مقار العمل أو خارجها، أما المشرع الفرنسي فإنه سمح للعسكريين بالحرية في إبداء الآراء السياسية ومناقشة القضايا السياسية خارج مقار العمل مع الالتزام بواجب التحفظ الذي

[(1)] عصفور، محمد (1969)، **استقلال القضاء**، مقال منشور بمجلة القضاة الفصلية، العدد3، ص62.
[(2)] عبد البر، فاروق، **دور مجلس الدولة المصري في حماية حقوق وحريات الموظف العام**، مرجع سابق، ص203 - غنيم، لبيب علي لبيب(1993)، **الدور السياسي للقاضي الإداري**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 28
[(3)] محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص373
[(4)]عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 710

تفرضه طبيعة الحياة العسكرية[1]، وتذهب التشريعات العسكرية في البحرين والأردن لحظر إبداء الآراء السياسية على العاملين في السلك العسكري.

في الحقيقة إن الحظر المطلق على العسكريين بالنسبة لإبداء الآراء السياسية، قيد مبالغ فيه إلى حد كبير، فلا يجوز مصادرة حرية إنسان في العمل، وخارج نطاق العمل، فلكل إنسان الحق- بصفته مواطناً- في مناقشة القضايا العامة الخاصة بالوطن وهمومه، طالما أن ذلك لم ينطو على تصرفات تنم عن خيانة عظمى كإفشاء الأسرار العسكرية أو مناصرة دولة معادية، مع الالتزام بالتحفظ الذي تفرضه طبيعة الوظيفة العسكرية، فلا يجب مصادرة حريته في غير هذه الضوابط[2]، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية حين ذهبت إلى أنه ليس في تقاليد الجيش في مصر ما يمنع رجاله من التصدي للمسائل والبحث فيها، ما دام أنها لا تؤدي إلى إفشاء سر من الأسرار العسكرية أو تستخدم لخدمة أغراض حزبية، إذ هي تبيح نشر مثل هذه الأبحاث في الصحف، وعلى ذلك لا يجوز للحكومة أن تأخذ على المدعي ما كتب وما نشر، لأنه لم يخالف تقاليد الجيش ولم يفشي سراً من الأسرار الحربية ولم يكن مدفوعاً إلى ذلك لخدمة أغراض حزبية ولم يتعدى إبداء رأيه حدود القانون[3].

لكن السؤال الذي يثور هنا: هل يلتزم العسكريين الاحتياط أو المتقاعدين بهذه الدرجة الصارمة من واجب التحفظ؟

لقد أثير هذا الموضوع في فرنسا عام 1959 عندما نظمت بعض جمعيات الضباط الاحتياط عدة اجتماعات أسفرت عن إعداد مذكرة ذات طابع سياسي تتعلق بالمسائل الكبرى والمسائل ذات الصبغة الدينية، دفعت وزير الحربية الفرنسي إلى مخاطبة رئيس الاتحاد الوطني للضباط الاحتياط يحذر فيها من ممارسة مثل هذا النشاط كونه يتعارض مع طبيعة النظام العسكري، وعلى ذلك إذا كان من الواضح أن الضباط الاحتياط بإمكانهم التعبير عن آرائهم بكل حرية ضمن الجمعيات المدنية فإنه لا يمكنهم التمتع بذات الحرية عند اجتماعهم بصفتهم ضباط احتياط، ويفهم من رسالة وزير الحربية الفرنسي أن الضباط الاحتياط يمكنهم التعبير عن آرائهم بحرية كمواطنين عاديين مع مراعاتهم لواجب التحفظ المفروض على كل موظف مدني، والواقع أن مثل هذا الاتجاه من الصعب التسليم به، لمواجهته

([1])محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 376- مجدي، النهري، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص51

([2])محمد، علي عبد الفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 377

([3]) محكمة القضاة الإداري المصرية، **ق 601**، 1952/6/19 لسنة 1952 مجموعة السنة السادسة بند 544 ص1233

صعوبات عملية تتمثل في صعوبة إخضاع الضباط الاحتياط لنفس النظام الذي يخضعله الضابط في الخدمة، وأثبتت الحوادث العملية ذلك حيث قرر عدد من الضباط الاحتياط الفرنسيين عام 1960 إنشاء مركز لدراسات الدفاع المدني وكان هدفه الرئيس سياسي، وقد رفضت الحكومة في بداية الأمر التصريح بإنشاء مثل هذا المركز، إلا أنها أعادت النظر بموقفها وسمحت بإنشائه في موقف يسمح بممارسة النشاط السياسي[1].

ثانياً: تخفيف الالتزام بواجب التحفظ

هناك بعض الموظفين يتميز طبيعة نظامهم الوظيفي بقدر من التسامح حيث تكون حرية إبداء الرأي من صميم عملهم الأمر الذي فرض نوع من تخفيف إعمال واجب التحفظ بشأنهم عند ممارستهم لأعمال وظائفهم، كالموظف النقابي، حيث تفرض الصفة النقابية الدفاع عن المصالح المشتركة لأعضاء النقابة، مما يعرضه دوماً للاحتكاك بالسلطات الإدارية، وكذلك الوظيفة الأكاديمية الجامعية حيث يتمتع صاحبها بقدر كبير من حرية إبداء آرائه نظراً لطبيعة العمل الأكاديمي الذي يتطلب البحث العلمي بشكل دائم وما يترتب عليه من إبداء الآراء بكل صراحة [2]، نوضح ذلك بشيء من التفصيل، على النحو التالي:

1. **الموظف النقابي**

تحتم المهمة النقابية للموظف العام في حال سماح الدولة للموظف العام بالحرية النقابية في كثير من الأحيان أن يواجه السلطات الرئاسية، بسبب المطالبات الوظيفية التي عادة ما تتم عن طريق التشاور والتفاوض، وهذا يستلزم قدراً من الصراحة والوضوح لإظهار عيب وخلل النظام، والذي لا يأتي عادة متفقاً مع هوى الإدارة، الأمر الذي يستلزم التخفيف من حدة واجب التحفظ ومن القيود المفروضة.[3]

مع الأخذ بالاعتبار أن الموظف النقابي يبقى أحد عمال الإدارة، فلا ينبغي أن يتخذ من وضعه النقابي وسيلة للخروج على واجبات الوظيفة ونظامها، فيبقى في إطار واجب التحفظ ولكن بشكل أخف[4]، حتى لا تكون النقابة سبيلاً للفوضى في الواقع الوظيفي، فالموظف النقابي في مجال حرية الآراء لا يؤخذ بنفس الشدة التي يؤخذ بها زميله غير النقابي[5].

---

(1) الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 190

(2) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 713

(3) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 714

(4) محمد، على عبد الفتاح، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، مرجع سابق، ص376، 377.

(5) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، دراسة مقارنة(فرنسا – مصر) مرجع سابق، ص420

وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي حرية واسعة للموظف النقابي في التعبير عن الرأي ما دام ذلك لا يتعلق بمناورة سياسية، وكان في إطار الدفاع عن المصالح المهنية لأعضاء النقابة[1].

والمتابع الأحكام مجلس الدولة الفرنسي في هذا الشأن يلاحظ أنه يشترط للتخفيف من قيود واجب التحفظ للموظفين النقابيين ثلاثة شروط، هي:[2]

1. أن هذا التخفيف حصراً للموظفين النقابيين الذين يتولون التوجيه في النقابات أو ما يطلق عليهم القيادات النقابية.
2. أن يكون رأي الموظف النقابي في المجال المهني للنقابة.
3. أن يتوافق سلوكه مع احترام النظام العام.

ولقد سارت محكمة القضاء الإداري المصرية في ذات الاتجاه، حيث قالت: **"**إن واقعة ضبط المدعي عليهم باستلام بعض نسخ منشور مطبوع قد أعده مجلس إدارة الاتحاد الذي يرأسه المدعي (أحد موظفي وزارة الداخلية كان يشغل منصب رئيس مجلس إدارة أحد اتحادات الموظفين)، إذا ما قدرت الظروف المحيطة بها والملابسات التي اقترنت بها حق قدرها ما صلحت لأن تكون دليلاً كافياً على استخلاص سوء النية الشديد المفضي إلى العزل، وذلك أنه ما من شك في أن الشكوى من سوء الحال وتكوين الجماعات والنقابات والاتحادات للدفاع عن مصالح أفراد الهيئات والطوائف المختلفة حق للأفراد كفله الدستور في حدود القانون**"**[3].

أما فيما يخص الموظف النقابي في الأردن والبحرين فقد ذكرنا سابقاً أن القانون لا يسمح بتشكيل النقابات الوظيفية بالقدر الذي يسمح لنا بمناقشة حرية آرائة.

2- أساتذة الجامعات

إن طبيعة وظيفة أعضـــاء هيئة التدريس بالجامعات تقوم على حرية الفكر والتعبير، وأن الأســاتذة في الجامعات يحق لهم التعبير بكل حرية عن آرائهم ســواء في محاضـراتهم أو في كتاباتهم، حيث أن طبيعة التدريس الجامعي تعفي الإدارة من تحمل مسؤولية الموضـوعات التي تدرس ولا تلزم الأســاتذة بطريقة معينة في التدريس حيث يمارس الأســتاذ الجامعي البحث النظري، والتطبيق العملي من خلال تدريس وإيصـــال أفكاره إلى تلاميذه مما يعطى لفكره ورأيه دوراً مؤثراً في توجيه المجتمع ســـياســـياً واقتصـــادياً واجتماعياً، بعكس غيره من القائمين على التدريس في مراحل التعليم الغير

---

(1) عبدالعال، محمد حسنين، **الحريات السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص59

(2)عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 718

(3) محكمة القضاء الإدارية المصرية، **القضية رقم 1183** في 19 يناير 1953، لسنة 5 ق مجموعة مجلس الدولة لأحكام محكمة القضاء الإداري، السنة السابعة، المجلد الثاني، بند 227، ص339.

جامعية[1]، وتطبيقاً لذلك ميز مجلس الدولة الفرنسي بين المدرسين في المراحل التعليمية الأولى، وأعضاء هيئة التدريس في الجامعات بشأن الالتزام بواجب التحفظ، حيث تطلب الحياد التام تجاه الطلاب في المراحل التعليمية الأولى، في حين قرر حرية واسعة في التعبير عن الآراء للأستاذ الجامعي ويترتب [2] على هذه الحرية: انتفاء التدرج الرئاسي بين رجال التعليم العالي وإن تفاوتت بينهم الدرجات المالية لرجال التعليم العالي كامل الحرية فيما يبدونه من آراء بغرض البحث العلمي، ومع الالتزام بالحيدة، وألا تمارس تلك الحرية ضد نظام الدولة.

وقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى حرية أستاذ الجامعة في إبداء رأيه، فقالت[3] "إذا كان الأصل أن لعضو مجلس كلية الدراسات الإسلامية والعربية، أن يبدي رأيه بحرية وصراحة تامة، وأن يتناول بالنقد ما يراه جديراً بذلك، إلا أنه ليس له أن يجاوز ذلك إلى الطعن والتجريح والتطاول دون مقتضى على الزملاء، وإلا أصبحت اجتماعات مجلس الكلية مجالاً للنيل من الرؤساء والزملاء والتشهير بهم، الأمر الذي لا يتفق مع المصلحة العامة وما تقتضيه من قيام الثقة والتعاون بين جميع الأساتذة والزملاء".

ولقد كفل قانون التعليم العالي والبحث العلمي في الأردن رقم 23 لسنة 2009 حرية الرأي للباحثين والأكاديميين من خلال عرض أهداف التعليم العالي في المادة الثالثة وعلى هذا النهج سار قانون التعليم العالي رقم 3 لسنة 2005 في مادتة الثانية.

ج. استمرارية واجب التحفظ

يجمع الفقه أن واجب التحفظ واجب مستمر يلازم الموظف داخل نطاق مكان العمل وخارجه ويمتد إلى ما بعد انتهاء الرابطة الوظيفية؛ وقد يؤخذ واجب التحفظ في الاعتبار قبل دخول الوظيفة فلجهة الإدارة أن تستبعد أحد المرشحين للوظيفة بسبب سلوكه الغير متحفظ والذي يتعارض مع الوظيفة المرشح لها، ونوضح ذلك على النحو التالي:

([1]) الطبطبائي ، عادل، **واجب الموظف بالتحفظ في سلوكه العام،** مرجع سابق ص 198 – الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص 431- عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية،** مرجع سابق ، ص 720

([2]) محمد، على عبد الفتاح، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية،** مرجع سابق، ص 381 - 382

([3]) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في 1993/1/23، ص 1825، ص 37 (حكم غير منشور). أشار له محمد، علي عبدالفتاح، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية،** مرجع سابق، ص 383

أولاً: الالتزام بواجب التحفظ قبل الالتحاق بالوظيفة العامة

إن جهة الإدارة هي المسؤولة عن إدارة المرافق العامة وتسعى إلى تزويدها بالعناصر اللازمة لإداراتها وتحقيق الأهداف المناطة بها، ولذلك يحق لها اتخاذ الإجراءات التي تراها ضـــرورية لتأمين تحقيق هذه الغاية، ومن بينها وضـــع الشـــروط والضـــوابط الواجب توافرها فيمن يشـــغلون الوظائف العامة، ويترتب على ذلك ضرورة الاعتراف للإدارة بسلطة استبعاد بعض المرشحين لشغل الوظيفة العامة متى قدرت أن الســـلوك العام لهؤلاء قبل الالتحاق بالوظيفة ذو طبيعة لا يمكن معها الاطمئنان لممارســتهم مهام الوظيفة العامة عند التحاقهم بها، فإذا كانت مصـلحة المرفق تقتضـي اسـتبعاد بعض المرشحين لشغل الوظيفة العامة، فإن بإمكان الإدارة القيام بذلك تحت رقابة القضاء الإداري[1].

وقد تبنى مجلس الدولة الفرنســـي تطبيق هذه الأفكار في العديد من أحكامه، ففي حكم Bouteyre، قرر المجلس الأخذ برأي مفوض الحكومة من وجوب التفرقة بين الأفكار والآراء التي يعتنقها المرشـــح للوظيفة، والتعبير الخارجي عن هذه الآراء والأفكار، إذ أن قيام الأب بوتيير بالانخراط في سلك الرهبنة قبل تقديمه طلب الالتحاق بوظيفة مدرس في المرحلة الثانوية، يعد سلوكاً مخالف لواجب التحفظ لا ينسجم مع الطابع العلماني للتدريس في هذه المرحلة، وقد رتب الوزير على ذلك استبعاده من الاشتراك في المسابقة. [2]

وفي قضية أخرى قرر مجلس الدولة الفرنسي أن قيام المرشح للمدرسة الوطنية للقضاء بالنشر في مجلة مخصصة للعسكريين، بعد إتمامه لخدمته العسكرية أمر يتعارض مع واجب التحفظ الذي من المفروض أن يتحلى به كل من يمارس وظيفة قضائية[3].

وينتقد البعض– بحق - مسلك مجلس الدولة الفرنســي في هذا الشــأن حيث لا يجوز محاسـبة الأفراد على سـلوكهم الســابق على التعيين قبل اكتســاب صــفة الموظف العام، فواجب التحفظ خاص بالموظفين، حيث لا يمكن إغفال الأثر الرجعي لمثل هذه الالتزام، وهذا ما يخالف الأصــول العامة في عدم رجعية الجزاءات، كما أن تأييد القضـــاء لهذا الاتجاه – بنظر أصـــحاب هذا الرأي – يؤدي إلى السلبية والتكاسل والخمول، لأنه يتطلب من الأفراد التزام جانب السكون لمجرد وجود احتمال بالتقدم للترشـيح لوظيفة عامة في المسـتقبل، إن رقابة القضـاء على سـلوك المرشـح للتعيين قبل تقدمه لشـغل الوظيفة لا يمكن اعتباره رقابة مشـــروعية، ولا رقابة ملائمة، وإنما هي رقابة غير مقبولة على

([1]) السبكي، فرحات، **الضبط الإداري والحياد الوظيفي**، ص 118

([2]) علي عبدالفتاح، **الموظف العام وممارسة الحرية السياسية**، مرجع سابق، ص 385

([3]) حول الاحكام الســـابقة وللمزيد حول أحكام مجلس الدولة في هذا الخصـــوص راجع الطبطبائي، عادل، **واجب الموظف في التحفظ في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 168- 175.

تصرفات الأشخاص التي قد توصف بأنه أخلاق سياسية للمرشح، ويؤيد البعض اتجاه مجلس الدولة على سند من أقول أن تعيين الموظف يقتضي لسلامته توافر بعض الشروط المتعلقة بالتوظيف ويعتبر هذا النوع من الرقابة في عداد الرقابة على الشروط المطلوبة لشغل الوظيفة العامة. [1]

ثانيا: الالتزام بالتحفظ أثناء الحياة الوظيفية

يظهر هذا الالتزام بصـــورة جلية أثناء ممارســـة العمل داخل المرفق، حيث ينبغي أن يمتنع الموظف عن كل ما من شأنه أن يسيءللوظيفة العامة، ويلتزم الموظف بالتحفظ في آرائه وأفعاله خلال ساعات العمل الرسمية وخارجها طالما أن علاقته بالوظيفية مستمرة، حتى ولو كان منقطعاً عن مهام الوظيفة بشـكل مؤقت لأي سـبب كان، كما لو كان في حالة وقف عن العمل، أو في إجازة سـنوية أو مرضـية أو أي إجازة أخرى أو في حالة الندب أو الإعارة إلى جهة أخرى؛ لأن هذا الندب أو الإعارة يلزم الموظف بواجب التحفظ في وظيفته الجديدة، كما كان يلتزم به في وظيفته الأصـلية[2]، كما أن واجب التحفظ لا يتأثر من حيث طبيعته أو مداه في الوضع القانوني للموظف، بمعنى أنه ملزم له سواء كان في وضع تعاقدي أم في وضع تنظيمي[3].

غير أن البعض يرى إن سلوك الموظف أثناء ساعات العمل تخضع للقوانين واللوائح لذا يكون ســلوكه متصــفا بواجب الحياد، فالموظف أثناء ســاعات العمل لا يلتزم بواجب التحفظ، وإنما يلتزم بواجب الحياد الذي يجب أن يتصــف به كل موظف أثناء مزاولته لعمله، أما خارج المرفق فإنه يلتزم بواجب التحفظ الذي لا يمكن تصــوره إلا عند ممارســته لحرية التعبير عن الرأي، وذلك لا يكون إلا خارج المرفق. [4]

وذهب البعض الآخر إلى أن إن الرأي السابق لا يمكن قبوله فالموظف يخضع لواجب التحفظ عند التعبير عن آرائه ســواء داخل المرفق أو خارجه، حيث أن هذا التمييز لا وجود له في القانون، فالموظف يسـتطيع أن يعبر عن آرائه داخل المرفق مع التزامه بالتشـريعات الوظيفية ، فضـلاً عن أن الأحكام القضائية لم تدعم هذا التمييز؛ حيث رفض مجلس الدولة الفرنسي إلغاء جزاء إداري وقع على رئيس مكتب إحدى العمديات بســبب ما قاله من عبارات أثناء العمل اتســمت بالإهانة والعنف في

---

(1) الطبطبائي، عادل، **تحفظ الموظف في ســلوكه العام**، مرجع ســابق، ص 272، ومحمد، علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 389-390، السبكي، فرحات، **الضبط الإداري والحياد الوظيفي**، مرجع سابق، ص 119.

(2) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 391 – 392.

(3) الطبطبائي، عادل، **تحفظ الموظف في سلوكه العام**، مرجع سابق ، ص179

(4) يراجع في عرض هذا الرأي الطبطبائي، عادل، **تحفظ الموظف في سلوكه العام**، مرجع سابق ص 175- فكري، فتحي ، قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف، مرجع سابق، ص 57.

حضور العمدة وبعض زملائه بعد إصدار الإدارة أوامر لمواجهة إضراب كان هو أحد المشاركين فيه. كما أن إن الالتزام بالحياد المفروض على الموظف ينحصر في المستفيدين من المرفق فقط، أما علاقة الموظف بزملائه ورؤسائه لا تحكمها فكرة الحياد، ولا يواجها إلا الالتزام بالتحفظ(1)، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "... لا يسوغ للعامل حتى خارج نطاق وظيفته أن يغفل عن صفته كعامل، ويقدم على بعض التصرفات التي تمس كرامته وكرامة المرفق الذي يعمل فيه، إذ لا ريب أن سلوك العامل وسمعته خارج العمل ينعكس تماماً على عمله الوظيفي ويؤثر عليه وعلى الجهاز الإداري الذي يعمل به، وليس فيما تقدم ما يعد تكبيلاً للعامل بقيود تنطوي على الحجر على حريته، إذ أن المنطق في تأثيم تصرفات العامل الشخصية خارج الوظيفة هو بمدى انعكاس تلك التصرفات على الوظيفة العامة وتأثرها به"(2)، كما تذهب ذات المحكمة إلى أنه" وإن كانت الواقعة المنسوبة إلى الطاعن قد حدثت خارج نطاق عمله الوظيفي، فإن ذلك لا يؤثر في قيام مسئوليته الإدارية، إذ أن التزام الموظف العام بأن يسلك في حياته مسلكاً يتفق مع ما أسند إليه من وظيفة عامة يوجب عليه ضرورة المواءمة بين نوع الوظيفة المسندة إليه والتزاماتها وسلوكياته العامة والخاصة، إذ لا شك أنه يوجد تأثير في أيهما على الآخر، ذلك أن الحياة الخاصة للموظف العام ليست ملكاً خاصاً له، بل يتعين عليه مراعاة ألا يأتي في سلوكه خارج عمله ما يؤثر على عمله أو على نظرة الأفراد إليه، إذ يمكن أن يترتب على ذلك إخلال بثقة الأفراد في الوظيفة العامة ومن يقومون على تدبير شئونها"(3).

ولقد تبنى القضاء الأردني واجب التحفظ وأشار له في العديد من أحكامه لا سيما خارج ساعات العمل الوظيفي دون الإشارة الصريحة لمصطلح واجب التحفظ وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "أن المستدعي يعمل لصالح الحزب الشيوعي وأن السلطات المختصة اشتبهت اشتباهاً معقولاً بأن له علاقة بتوزيع نشرات معادية قرب دائرة الإحصاءات العامة"(4). و قضت "أما الادعاء بأنه يقتضي أن يحال المستدعي إلى مجلس تأديبي بحجة أن تهمة محاولة تقبيل الفتاة هي تهمة معينة فإننا نجد أن ملفه يحوي تقارير من مدير التربية تثبت سوء سلوكه بغض النظر عن هذه التهمة وأصبح

---

(1) الطبطبائي، عادل، **تحفظ الموظف في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 176- محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ص 391.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في **القضية رقم** 244، 1974/4/28، س 15 مجموعة العليا في 15 سنة ص 3905.

(3) حكم الإدارية العليا في 1992/1/11، ص 3394، ص 33 (غير منشور). اشار له النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 394

(4) محكمة العدل العليا الأردنية ، 1959/3/29، مجلة نقابة المحامين 1959، ص 85 و حكمها في 1959/4/4، مجلة نقابة المحامين 1959، ص 8.

ضاراً في مدارس غايتها تربية أجيال المستقبل تربية صالحة لتنشئة مواطنين صالحين ولا تبلغ وزارة التربية والتعليم هذه الغاية بمثل هذا السلوك[1].

ثالثاً: الالتزام بواجب التحفظ بعد انتهاء الرابطة الوظيفية

إن العلاقة بين الإدارة وعمالها لا تنتهي بمجرد الإحالة إلى التقاعد، فالإدارة لا تزال تلتزم بدفع رواتب المتقاعدين، ومقابل هذا ما زال يوجد بعض الالتزامات ومنها الالتزام بالتحفظ، فضلاً عن أن الإدارة قد تهتم بالموظف المتقاعد من الناحية المعنوية، فتقوم بتقليده بعض الوظائف الشرفية،فهناك نصـوص صـريحة في القانون الفرنسـي ترتب بعض الآثار على تجاوز الالتزام بواجب التحفظ، على الرغم من انتهاء العلاقة القانونية، فالمادة (36) من القانون الصـــادر في 1965/8/18م تنص على سحب التكريم عند مباشرة المتقاعد أنشطة تتعارض مع التحفظ الذي يفرضه هذا التكريم، وكذلك بينت المادة 79 من النظام الوظيفي للقضاء الصادر في 1958/12/22م سحب الوظيفة الشرفية من القاضي الذي يسرف في التعبير عن آرائه بدرجة تمثل إخلالاً بالالتزام بالتحفظ[2].

ومن جانبنا نرى أن هذا الالتزام مبالغ فيه حيث يجب أن يتحلل المتقاعد من واجبات الوظيفة العامة بعد تقاعدة ولا يلتزم بعد ذلك لا بواجب كتمان الاسرار فقط .

و يذهب جانب من الفقه إلى تأييد هذا الاتجاه على ســـند من القول أن العلاقة بين الإدارة وعمالها لا تنقطع بمجرد إحالة الموظف إلى التقاعد. فإذا كانت الإدارة لا تزال تتكلف براتبه التقاعدي، فإن من العدل والإنصـــاف أن يقابل ذلك التزام بواجب التحفظ. كما أن إلزام الإدارة للموظف بواجب التحفظ بعد انتهاء خدمته ليس بغريب؛ لأن الموظف ملزم بالمحافظة على أســـرار العمل التي اطلع عليها بحكم وظيفته، وبذلك يلتقي واجب التحفظ مع واجب كتمان الأســـرار، وعلى ذلك فواجب كتمان الأسرار يعد مصدراً للالتزام بواجب التحفظ وهذا سنوضحه في المطلب التالي[3]

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، 1980/3/19، مجلة نقابة المحامين، 1980، ص 1121

(2) الطبطبائي، عادل، **تحفظ الموظف في سلوكه العام**، مرجع سابق، ص 176- محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ص 391.

(3) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ، ص 731

المطلب الثاني

الواجبات المتصلة بواجب التحفظ

هناك واجبات تتشــابه إلى حد كبير بل في بعض الأحيان تتداخل مع واجب التحفظ وفي أحيان أخرى يعتبرها جانب من الفقه أساس لواجب التحفظ هذه الواجبات هي واجب احترام الرؤساء وواجب حماية الأسرار الوظيفية واجب الولاء، وسوف نتناول هذه الواجبات على النحو التالي:

أولاً: واجب احترام الرؤساء

يعتبر واجب احترام الرؤساء من واجبات مراعاة الآداب واللياقة في التعامل في إطار الوظيفة بشــكل عام، ويقتضـــي هذا الواجب الفرعي احترام الموظف رئاســاته الإدارية والتزام قواعد الأخلاق والتحفظ والوقار في مخاطبتهم ســـواء أكان ذلك كتابة أو شـــفاهه، طبقاً لمقتضــــى الواجبات الأدبية والتقاليد والقيم والعادات الاجتماعية الســــائدة[1]، ويوجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي على الموظف أن يتعامل مع رؤسائه باحترام[2].أما قانون الخدمة المدنية البحريني فقد سكت عن إدراج مثل هذا الالتزام ضمن الواجبات الوظيفية إلا أنه يستشف من ما ورد في جدول المخالفات والجزاءات في البند 23 عندما جعلت من التصـرف غير المهذب وغير اللائق أو اللاأخلاقي جريمة تسـتوجب العقاب فالنص كما نرى جاء مطلقا بحيث يشـــمل الرؤســـاء وغيرهم ولا يعني بحال من الأحوال عدم وجود نص يتناول هذا الواجب انتفائه حيث يعتبر هذا الواجب من المسلمات والمبادئ العامة في فقه القانون الإداري .

أن الهدف الرئيســي من هذا الواجب هو رعاية صــالح المرفق وليس جانب الرئيس، وإن كان هذا الواجب يعد قيدا على ممارســـة الموظف العام لحقه في إبداء الرأي[3]فالعلاقة الغير قائمة على الاحترام بين الرئيس والمرؤوس تجعل بيئة العمل مضــطربة غير صــحية تســتنزف رعاية صــالح المرفق.

([1]) كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 134- أبوزيد، محمد عبدالحميد(2000)، **طاعة الرؤساء شرعا ووضعا**، دار النهضة العربية، ص 51

([2])**مادة (67/د)** من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013.

([3]) الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 27- شاهين، مغاوري، **المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام**، عالم الكتب، 1974ن ص 163- راضي، مازن ليلو (2002)، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 55- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، **رقم (1137)** في 1972/1/22، مجلة العلوم الإدارية، السنة 14، العدد 3، 1972.

ويذهب جانب الفقه إلى أن هذا الواجب هو جزء من واجب الطاعة[1]،يؤيده مجلس الدولة المصري في ذلك حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية أن علاقة الموظف برئيسه أساسها التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك وأنه لا تثريب على الموظف في إبداء رأيه صراحة أمام رئيسه ما دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار حتى ولو كان رأيه مخالفاً لرأي رئيسه – وهذا الحق مشروط بأن لا يفوت الموظف ما تقتضيه طاعة الرؤساء واحترامهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس[2].

وجانب آخر يرى أن هذا الواجب واجب منفصل عن واجب الطاعة وينتمي إلى واجب التحفظ المستقل عن واجب الطاعة وهذا هو اتجاه غالبة الفقه الفرنسي ومجلس الدولة الفرنسي ، فقد أدان مجلس الدولة الفرنسي أحد الموظفين لتلفظه بالسباب والإهانات بصوت مرتفع في مكتب العمدة أثناء وجوده واعتبر أن ذلك خروج عن واجب التحفظ[3].

وأيدت محكمة العدل العليا هذا الواجب وأقرت مشروعية العقوبات التأديبية الموقعة بحق الموظفين المخالفين لهذا الواجب الوظيفي،فقد أيدت العقوبات في حق من نعت رئيسه بكلمات نابية أثناء الوظيفة[4]. ومن اعتدى ماديا بالضرب ومعنويا بالتلفظ واعتبرتها تهما تخالف واجب الموظف في التصرف بأدب وكياسة في صلاته برؤسائه[5].

ومما لا شك فيه أن هذا الواجب لا يعني بحال من الأحوال أن يصبح الموظف العام مجرد آلة تنفيذية بيد رؤسائه الإداريين، بل يمكنه مناقشتهم ومحاورتهم والاختلاف معهم شريطة أن يتم ذلك في حدودالأدب والاحترام والكياسة ومن كلا الجانبين الرئيس والمرؤوس، فهو واجب مفروض على الرئيس والمرؤوس معاً وفي آن واحد، بل أن هذا الواجب أشد بالنسبة للرئيس الإداري الأعلى باعتباره قدوة حسنة لمرؤوسيه[6].

يذهب جانب كبير من الفقه وكثير من أحكام القضاء الفرنسي والمصري، إلى أن الالتزام باحترام الرؤساء أساسه الرابطة الرئاسية ويكون داخل المرفق العام و خارجة حفاظاً على مهابة

---

(1) راضي، مازن ليلو (2002)، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 55 – عجيلة، عاصم أحمد (2000)، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة**، (ط5)عالم الكتب، القاهرة، ص 68.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية،**طعن رقم 48**، 10 ق، جلسة 1965/5/15،المجموعة الإدارية الحديثة،ط2، ص 266.

(3)الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 271- محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 396.

(4) محكمة العدل العليا الأردنية، **القضية رقم 24/14**، مجلة نقابة المحامين، سنة 1982، ص 1345.

(5) محكمة العدل العليا الأردنية ، **1982/7/15**، مجلة نقابة المحامين 1972، ص 953.

(6) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 116.

الرؤساء، ومكانتهم في داخل الإدارة العامة، بسبب أن تلك المكانة لا تتجزأ سواء كان الرؤساء داخل المرفق أو خارجه[1].

لكن يثور سؤال في هذا المجال ما المقصود بالرئيس الإداري في مجال احترام الرؤساء؟ هل يقتصر على الرؤساء في المرفق؟ أم يمتد ليشمل كافة المسؤولين و الرؤساء في المصالح التي يتبعها المرؤوس؟ يذهب جانب من الفقه أن هذا المعنى يقتصر على رؤساء الموظف في المرفق الذي يعمل فيه فقط، وبالتالي لا يشمل الرؤساء في الوزارات والمصالح الأخرى التي يتبعها المرؤوس؛ معللين ذلك بمبادئ التنظيم الإداري التي توجب أن يتلقى المرؤوسين أوامره من جهة واحدة منعاً لتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات.غير أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد ذهبت إلى أن واجب المرؤوس باحترام رؤسائه يمتد ليشمل كل رئيس يوجد في أي مرفق عام حتى ولو كان المرؤوس غير تابع له وغير خاضع لرئاسته، وذلك في حكمها الصادر في 22 ينار 1972 والذي جاء فيه "ولا يحل للموظف أن يتخذ من الشكوى ذريعة للتطاول على رئيسه بما لا يليق أو لتحديه أو التشهير به أو التمرد عليه، إلا أنه تحقيقاً للصالح العام، وضماناً لفاعلية ونفاذ السلطة الرئاسية، من تأثيم كل محاولات التشهير بالرؤساء وإسقاط هيبتهم والنقص من أقدارهم، واعتبارهم أمام مرؤوسيهم سواء صدرت تلك الأفعال من مرؤوس لهم يعمل تحتهم في ذات الجهاز الحكومي أو المرفق العام أو من آخرين يعملون في مرافق الحكومة الأخرى أو قطاعاتها العامة، بحيث تحكمهم التزامات إدارية بعد الخروج على مقتضى الواجب في أداء أعمالهم. فقيام عامل من عمال الدولة بإقحام نفسه في مسألة تخص مرفقاً آخر غير الذي يعمل به، سواء كان قد اشتغل فيه لفترة ما أم لم يسبق ارتباطه فيه بعمل وانطوى تصرفه على ما يتضمن التشهير بالرؤساء في ذلك المرفق ولو تجرد في هدفه ونيته عن قصد إثارة العمال، فإنه يعتبر بذاته عملاً مؤثماً إدارياً".وتميل أحكام القضاء الفرنسي إلى هذا الاتجاه. فقد أقر مجلس الدولة معاقبة الإدارة الفرنسية أمين متحف هاجم وزير الحربية فيما أطلقت عليه قضية Larzac[2].

من جانبنا نرى أن اقتصار هذا الواجب على الرئيس الإداري المباشر والرؤساء المباشرين للموظف العام أمر يفرغ هذا الواجب من مضمونة وأن الزام الموظف بهذا الواجب اتجاه كافة المسؤولين في الحكومة أمر مبالغ فيه وعلى ذلك يمكن قصر هذا الواجب على المسؤولين المباشرين

---

(1) عجيلة، عاصم احمد، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 70-71

(2) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 397-398

للموظف والمســـؤولين ذوو العلاقة المباشـــرة في المرفق الذي يعمل فية الموظف ورموز الحكومة كرئيسها ونوابة.

وفي ذلك بسط القضـاء البحريني رقابتة على مثل هذا الواجب، فيقول" وكان الثابت بالأوراق أن المدعى عليها الثانية قد انتهت خدمة المدعي بسبب عدم تعاونه في إتمام الأعمال التي تعطى له من قبل المسؤولين وعدم حضوره للعمل حال طلبه من المسؤولين لإتمام الأعمال المستعجلة وأنه لا يعمل كأحد أفراد فريق العمل في الإدارة وسوء سلوكة في التعامل مع الموظفين الآخرين والمسؤولين وعدم قيامة بالعمل في المواعيد المحددة وكان الثابت من الاطلاع على ملف خدمة المدعي عكس ما جاء بأسباب قرار أنهاء خدمته"[1].

ثانياً: واجب حماية الأسرار الوظيفية

يفرض هذا الواجب السـلبي على الموظف العام عدم إفشـاء معلومات أو بيانات عن المسـائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته، وهو من الواجبات التي لا تنتهي بانتهاء العلاقة الوظيفة حتى بعد انتهاء الخدمة العامة[2]، ويقصـد به" إخفاء ما يطلع عليه الموظف من معلومات تحمل طابع السـرية بالامتناع عن إفشـائها للغير "[3]، كذلك يمكننا تعريف هذا الواجب بأنه امتناع الموظف عن إفشـاء المعلومات والبيانات السرية التي يطلع عليها بحكم عملة سواء كانت بطبيعتها أو بحكم القانون.

إن متطلبات الحياة الاجتماعية، وتنوع روابطها وتعدد صلاحيتها، والتقدم العملي والتكنولوجي في ظل تشعب الحاجات والحاجة إلى تقسيم العمل أدت إلى صعوبة احتفاظ الأفراد والهيئات الإدارية بأسـرارهم فبات إطلاع الغير على السـر أمر لا محالة أما بحكم المهنة كالطبيب والمحامي وأما بحكم الوظيفة[4].

ويعد واجب الموظف العام بكتمان السـر الوظيفي إحدى أهم واجبات الموظف العام وأكثرها حسـاسـية وتعقيد؛ وذلك لاتصـاله الوثيق بحسـن سـير المرفق العام ومصـلحة الدولة والنظام العام ، وبحقوق وحريات الأفراد واحترام خصـوصـيتهم من جهة، وبحق الموظف العام في التعبير عن رأيه

([1]) محكمة الكبرى المدنية، 2004/4739، 2005/11/28، غير منشور.

([2]) الحلو، ماجد راغب(1976) **السـرية في أعمال السـلطة التنفيذية**، بحث منشـور فيمجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، ص111

([3])الزبيدي، خالد، (2012)، **التزام الموظف العام بكتمان أسـرار الوظيفة العامة في القانون الاردني**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة السادسة والثلاثون، ص543

([4]) حبيب، عادل جبري محمد، (2003)، **مدى المسـؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسـر المهني أو الوظيفي**، ط1، الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ص13.

وحق الأفراد في الحصـــول على المعلومات والتزام الإدارة إعمال مبادئ الشـــفافية الإدارية من جهةأخرى[1].

فالموظف العام يلتزم بحماية هذه الأسرار وعدم إفشائها، لتعلق هذه الحماية بالخلق القويم الذي يجب أن يتحلى به الموظف فالوظيفةجعلته أهلا للثقة حيث خصـــته الدولة بأســـرارها، لذلك تتجه تشريعات الدول إلى إلزام الموظف العام بعدم إفشاء هذه الأسرار سواء داخل المرفق الذي يعمل به أو خارجه، وأثناء حياته الوظيفية أو بعد انتهاء خدمته منها. [2]

ومن الأهداف التي يرمي إليها هذا الواجب حماية ثقة جمهور المتعاملين مع المرفق، ولدرء الأضـرار التي قد تنجم عن إفشـاء هذه الأسـرار سـواء أضـرار تلحق بالجمهور أو الإدارة [3]فتقتضـي مصـــلحة الدولة المحافظة على الأســـرار الوظيفية حتى لا يتهرب المواطن من الكشــف عن البيانات اللازمة للعمليات الإحصـائية، أو الخشـية من إعطاءالدولة بياناتغير صـحيحة خوفاً من اسـتعمالها في أغراض أخرى كالضـرائب مثلا، فالمصـلحة العامة تقتضـي المحافظة على أسـرار كثيرة يترتب على الكشــف عنها أضـــرار بالغة الخطورة بمصـــلحة الدولة العليا والمجتمع، كما هو الحال في أســـرار الدفاع[4]، وبيانا لذلك أفتت إدارة الفتوى بمجلس الدولة المصـــري أنه **"**لا يجوز لمصـــلحة الضـــرائب إفشـــاء أســـرار الممولين ولو لجهة أخرى إلا إذا نص القانون على ذلك صـــراحة.. ولما كان ما تطلبه إدارة المخابرات العامة في الظروف العادية من بيانات عن الممولين سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين هو من قبيل الإفشـــاء بســـر أؤتمن عليه بحكم عمله أو صـــناعته، وكان الغرض من حظر الإفشاء هنا ليس فقط المحافظة على أسرار الناس التي يؤتمن عليها موظفو المصلحة بحكم الضرورة، وإنما حكمته المحافظة على المصلحة العامة، إذ لو قد أبيح لهؤلاء الموظفين هذا الإفشاء لأحجم الناس عن إطلاعهم على حقيقة مراكزهم وخفايا معيشـــتهم، لذلك إن مراعاة ســـر المهنة والمصـــلحة العامة تقتضـــي عدم إعطاء مندوبي إدارة المخابرات العامة ما يطلبون من بيانات عن شـــركات أو أفراد حصلت عليها بحكم وظيفتها**"**[5].

([1]) الزبيدي، خالد، **التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الاردني**، مرجع سابق، ص539.
([2]) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ص 733
([3]) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 288
([4]) الطماوي، سليمان، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 179- الملط، محمد جودت، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 118 – ياقوت، محمد ماجد(2007)، **الدعوى التأديبية**، دار الجامعة الجديد، الإسكندرية، ص199
([5])فتوى مجلس الدولة المصري، **الصادرة بتاريخ 1957/3/10**، مجموعة الفتاوى السنة 11، ص 374.

ويتمثل هذا الالتزام حسـبما تناوله الفقه المصـري والفرنسـي في عنصـرين: حماية أسـرار الأفراد لدى الموظفين وبالذات أصحاب المهن كالأطباء والصيادلة وموظفي الضرائب وغيرهم، وهو ما يسمى بالأسرار المهنية (الالتزام بالسرية)، وحماية أسرار الإدارة المتمثلة في الوثائق والمعلومات والمسـتندات وكل ما يعتبر سـر في هذا الإطار يطلع عليه الموظف بمناسـبة وظيفته وهو ما يسـمى الالتزام بالكتمان. [1].

وإذا كـان التزام الموظف العـام بكتمـان الأسـرار الوظيفيـة هو التزام وظيفي تنص عليـه التشريعات الوظيفية وغير الوظيفة ويفرض على كافة الموظفين، فإنه بالإضافة إلى ذلك يعد قيداً على الموظف العام في مجال إبداء الرأي بوجع عام، فلا يجوز للموظف العام أن يتعرض لهذه الأسرار في معرض التدليل على واقعة معينة ، أو في موضوع عام مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى عمله من خلال وظيفته، فإذا كانت القوانين تكفل للموظف العام الحق في حرية الرأي فإنه لا يجوز له أن يستخدم المعلومات والأسرار التي يضطلع عليها بحكم وظيفته. [2].

ولقدأكدت المادة (34) من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الحالي في الفقرة (2/هـ) على أن يحظر على الموظف العام " إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام قائما بعد ترك الموظف للخدمة" كذلك بين جدول المخالفات و الجزاءات المخالفات المرتبطة بإفشاء البيانات والمعلومات من البند 92 ولغاية البند 121، وقد خلى نظام الخدمة المدنية الحالي لسنة 2013 والذي قبله لسنة 2007 من أي نص يحظر على الموظف إفشاء أسرار الوظيفة العامة، أسوة بما نصت عليه أنظمة الخدمة المدنية السابقة، وأقتصر الأمر على منع الموظف من الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرةرسميةأو نسخة منها أو صورة عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته ،[3]، وهذا النص لا يغني عن النص على واجب كتمان الأسرار بشكل مباشر وصريح،وأكدت مدونة قواعد السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة الصادرة من مجلس الوزراء في المادة (6/أ/6) من وجوب كتمان تلك الأسرار، التي ألزمت كل موظف أن يقدم تعهداً بالالتزام بما ورد فيها من نصوص.

([1]) غنام، محمد غنام (1988)، **الحماية الجنائية لأسـرار الأفراد لدى الموظف العام**، دار النهضـة العربية، ص7 – حبيب، عادل جبري محمد، **مدى المسـؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسـر المهني أو الوظيفي، مرجع سـابق**، ص 96-113

([2]) محمد، علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 440

([3]) المادة (68/ب)من نظام الخدمة المدنية82 لسنة 2013

وقد نصت بعض الأنظمة الوظيفية الخاصةعلى هذا الواجب صراحة، كالمادة 17 من قانون استقلال القضاء في الأردن والمادة 30 من قانون السلطة القضائية البحريني على أنه:" لا يجوز للقضاة إفشاء سر المداولات..."والمادة (17) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفساد في الأردن التي أوجبت على موظفيها الالتزام بالحافظة على السرية المطلقة فيما يتعلق بعملهم في الهيئة وحظرت عليهم نقل أي معلومات عن أعمال الهيئة إلى الغير بما في ذلك الدوائر الحكومية ووسائل الإعلام. والمادة (11) من قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الأردني رقم 46 لسنة 2007، التي ألزمت رئيس اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وأعضائها والموظفين في وحدة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب المشكلةبموجب القانون، عدم إفشاء المعلومات التي يطلعون عليها أو يعلمون بها بحكم عملهم، سواء أطلعوا أم علموا بها بطريق مباشر أو غير مباشر، وأيضاً من هذه القوانين في الأردن ما ورد في المادة (21/أ) من قانون الإحصاءات العامة المؤقت رقم (38) لسنة 2003 وقانون إشهار الذمة المالية رقم (51) لسنة 2006)، وقانون الأمن العام رقم (38) لسنة 1965.

وبين المشرع الأردني الوثائق والمعلومات التي تعد سرية من خلال تشريعين، هما: قانون حماية أسرار ووثائق الدولة رقم (50 لسنة 1971)، وقانون ضمان حق الحصول على المعلومات رقم (47 لسنة 2007) كذلك بين المشرع البحريني ذلك في القانون رقم 16 لسنة 2014 بشأن حماية معلومات ووثائق الدولة.

أما الجهات التي يلتزم الموظف العام في مواجهتها بالكتمان، فقد تباينت آراء الفقه والتشريعات بصدد الجهات التي يجب على الموظف أن يلتزم في مواجهتها بكتمان أسرار الوظيفة؛ فالقانون الفرنسي يمنع على الموظف الكشف عن أسرار لإدارة إلى الغير، والقانون المصري ألزم الموظف كتمان الأسرار الوظيفية في مواجهة كل من هو غريب عن الإدارة التي يعمل لديها ذلك الموظف، وتعبير الغير يشمل الأفراد أو المؤسسات أو الهيئات العامة أو الخاصة، بل إن الموظف ملزم بكتمان الأسرار حتى في مواجهة زملائه الموظفين في الجهة الإدارية نفسها، ما دام لا يحق لهم الاطلاع على هذه الأسرار ومن باب أولى لا يجوز للموظف إفشاء السر إلى الموظفين في جهة إدارية أخرى[1]

([1]) الطماوي، سليمان ، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص179 - محمد، علي عبد الفتاح، محمد، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص447.

من جهة أخرى، تذهب بعض الآراء إلى أن السريةلا تكون في علاقة الموظف برؤسائه، لذلك فإن عليه أن يحيط رؤســـاءه علما بما اطلع عليه من أســـرار بحكم وظيفته[1]، وهذا ما لا يتفق معه جانب من الفقه، حيث إن كانت السـلطةالرئاسـية، تخول الرئيس حق الرقابة على شـخص المرؤوس وعلى أعماله فإن هذه السـلطة لا تخوله حق الاطلاع على ما قد يتحصـل إلى المرؤوس من أسـرار تتعلق باختصــاصــه وطبيعة وظيفته بل يمكن أن يتعرض المرؤوس للمسـألة التأديبية في حال إفشـائه سرا للرئيس؛ وقد ذهب القضاء الأمريكي إلى أن قيام الموظف بالدخول على حاسوب مرؤوسها بشكل عمدي من دون تصريح منه بذلك أمر معاقب عليه[2].

أما بالنسـبة إلى التشـريع الأردني، فلم يحدد نظام الخدمة المدنية الجهات التي يتم في مواجهتا كتمان الأسرارإلا أن هناك الكثير من النصوص التي وسعت نطاق الحظر بنص صريح، منها ما ورد في المادة (11) من قانون الإحصـــاءات العامة التي حظرت على دائرة الإحصـــاء وعلى أي من العاملين فيها إطلاع أي شـــخص أوجهة عامة أو خاصـــة عليها، وما ورد في المادة (17) من نظام موظفي هيئة مكافحة الفســاد التي توجب على الموظف الالتزام بالمحافظة على الســرية المطلقة فيما يتعلق بعمله في الهيئة أو بعمل الهيئة بوجه عام، وتحظر عليه نقل أي معلومات عن أعمال الهيئة إلى الغير بما في ذلك الدوائر الحكومية ووسائل الإعلام، وهو ما سبق أن نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (20) من قانون هيئة مكافحة الفسـاد التي حظرت نقل أي معلومات عن أعمال السـلطة إلى الغير وقد جاءت كلمة الغير مطلقة في هذا النص لتشمل جميع الجهات إدارية كانت أم غير إدارية.

كما حظر قانون البينات الأردني لســـنة 1952 على الموظفين والمســـتخدمين والمكلفين في خدمة عامة، أن يشـهدوا- ولو بعد تركهم العمل- بما يكون قد وصـل إلى علمهم في أثناء قيامهم بالعمل من معلومات لايجوز إفشــاؤها إلا بقرار من المحكمة، كما لم يجز أن يشـــهد أحد- ولو لم يكن موظفاً عاماً- على معلومات أو مضمون أوراق تتعلق بشؤون الدولة، إلا إذا كانت قدنشرت بالطريق القانوني، أوكانت السلطة المختصة قد أذنت في إذاعتها (المواد 35-37 من قانون البينات الأردني لسنة 1952).

وقد أكد قضـاء محكمة العدل العليا الأردنية في أكثر من مناسبة على حق الإدارة في الامتناع عن الكشـف عن وثائق تعدها سـرية، حيث قالت "يجوز للإدارة عند وجود شـهادة صـادرة عن رئيس الوزراء تشهد أن الأسباب في كتاب معين هي أسباب أمنية وأن الكتاب هو من الوثائق السرية للغاية،

([1]) حسين، محمد بكر(2006) ، **الوسيط في القانون الإداري**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص625.
([2])الزبيدي، خالد، **التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الاردني**، مرجع سابق، ص552

وأن إفشـاء مضـمونة يتنافى والمصـلحة العامة، أن تمتنع عن إبراز الوثيقة ولا تملك المحكمة في هذه الحالـة إلزام الإدارة بـإبرازها"[1]، غير أن محكمـة التمييز ذهبت في أحد أحكـامها المدنيـة إلى أن المستندات المشمولة بشهادة رئيس الوزراء"....لا يحتج بمضمونها على أي من الفريقين؛ لأن المحكمة لم تتطلع عليها لتتولى تفسير مفادها ولمتتاح الفرصة للمميزضده لمناقشتها أو تقديم دليل يدحضها....."[2].

ويعتبر مســـلك محكمة التمييز في ذلك مســـلك محمود وموفق ويحقق العدالة عندما اعتبرت الوثيقة السرية التي لم تتطلع عليها المحكمة لا حجية لها.

ومن تطبيقات القضــاء أيضـاً بشـأن واجب كتمان الأسـرار ما قضــت به محكمة العدل العليا الاردنية بهذا الخصــوص "اعتراف موظف جامعة البلقاء التطبيقية أمام لجنة التحقيق أنه قام بتصــوير بعض الوثائق والأوراق التي تخص الجامعة وأنه سـلمها إلى إحدى المجلات وإصـراره على أن هناك فساد مالي وإداري في الجامعة وأدى نشرها إلى الإسـاءة إلى سمعة الجامعة والعاملين فيها يجعل من قرار رئيس الجامعة بالاسـتغناء عن خدمات المسـتدعي صـاحب الصـلاحية بإصـداره متفقاً وأحكام القانون لأن الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة وأن الخروج عن أخلاقيات الوظيفة يستوجب المسائلة وان من أولى واجبـات الموظف القيـام بواجبـاتـه الوظيفيـة بكـل أمـانـة وإخلاص والحرص على التقيـد بالتعليمات والأنظمة ومن هذه التعليمات عدم إفشـــاء أســـرار المرفق العام الذي يعمل به وبذلك يكون القرار الطعين قام على سبب يبرز إصداره[3].

وقضــت محكمة التمييز الأردنية في أحد أحكامها: "إذا ثبت من الخرائط والوثائق المضــبوطة في منزل المميز أن قســـماً منها يعتبر ســـرياً ولا يســـتخدم إلا من قبل العســـكريين ومدون عليها للاستخدامات العسـكرية فقط كما ثبت من إفادته التحقيقية أنه أفشــى لمسـئولين في إسـرائيل معلومات سرية خلافاً لأحكام المادة (16/أ) من قانون حماية أسرار الدولة رقم 50 لسنة 1970، ذلك أن المميز هو أحد موظفي المركز الجغرافي الملكي الأردني يعمل بمهنة فني طباعة وقد وصل إلى عمله بسـبب عمله أسـرار متصـلة بسـلامة الدولة وأقدم على إفشـائها وهو يعلم أنها من الأسـرار الواجب كتمانها

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، **القضية رقم 94/81** وانظر أيضا أحكام المحكمة 1987/148، 1986/115، 1985/171، منشورات مركز عدالة.

(2) محكمة التمييز الأردنية (حقوق)، القضية رقم 87/1022 في 1988/8/24، منشورات مركز عدالة

(3)حكمها في الدعوى رقم 1999/362، 2000/1/24، مجلة نقابة المحامين، العدد 1، ص(809).

حرصاً على سلامة الدولة وأن القانون يحظر إفشائها لأي شخص نظراً لسريتها وتعلقها بأمن الدولة وسلامتها"[1].

وفي قضية أخرى قالت محكمة العدل العليا الأردنية" إن توجيه رئيس الجامعة (جامعة مؤتة)الإنذار الثاني للمستدعي لقيامه بنشر معلومات حصل عليها بحكم موقعه الوظيفي في جهاز الرقابة بالرغم من سرية المعلومات طبقاً لنص المادة (37) من النظام المالي لجامعة مؤتة لسنة 1987 لا يخالف القانون"[2]، و قضت أيضا بأن "قيام موظف الجامعة بتصوير وثائق وأوراق تتعلق بموظفين تم الاستغناء عن خدماتهم مع العلم أن هذه الوثائق لا يجوز الحصول عليها من قبل أصحابها لاستخدامها في الدعوى المقامة ضد الجامعة – يشكل مخالفة مسلكية ... ويكون عقوبة توجيه الإنذار للمستدعي موافقة للقانون وتتناسب مع المخالفة المسلكية المرتكبة"[3].

ثالثاً: الالتزام بالولاء

يرى بعض الفقه أنه يقصد بالولاء "إخلاص الموظف وتفانيه في القيام بمهام وظيفته، وتنفيذ سياسة الحكومة بكل رضا ووفاء"[4]. ويرى البعض أن الولاء هو" الصراحة والشرف والإخلاص الذي تريده السلطة من تابعيها"[5].

وهذا الولاء كقيد على حرية الرأي يتمثل في الولاء تجاه الوطن الذي يعتبر قيد على كل مواطني الدولة، الموظفين وغير الموظفين ، والولاء نحو الحكومة القائمة والذي يتمثل في الإخلاص في تنفيذ سياسية الحكومة باعتباره جزءمن هذه الحكومة ومطالباً بتنفيذ مهامها بإخلاص ونزاهة، كذلك ينعكس هذا الولاء في المساواة بين المنتفعين من المواطنين وغير المواطنين بالمرافق العامة وعدم التفرقة بينهم لأسباب ترجع إلى معتقدات سياسية أو دينية أو سياسية أو غيرها مما يخل بمبدأ المساواة بين المنتفعين بخدمات المرفق وهو ما يطلق عليه "بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق".[6].

---

(1)محكمة التمييز الأردنية، في الدعوى رقم 2005/868، تاريخ 2005/10/2، منشورات مركز عدالة.

(2)حكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم، 1994/331 في 1995/2/19، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1995، ص 3301.

(3)محكمة العدل العليا الأردنية، القضية رقم، 2000/258، مجلة نقابة المحامين، الأعداد 1-3 لسنة 2002، ص 74.

(4) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق 765

(5) مصطفى،عبدالمنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص45

(6) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق،ص 412

بالنسبة للولاء للوطن، تجمع الأنظمة على ضرورة توافر هذا الولاء لدى كل رعاياها سواء كانوا موظفين أو غير موظفين، ومخالفة ذلك تستوجب العقاب الجنائي بالنسبة للمواطن غير الموظف، والجزاء التأديبي بجانب العقاب الجنائي للمواطن الموظف [1] إلا أن الصفة الوظيفية من عوامل تشديد الجزاء على الأفعال المتعارضة مع الولاء للوطن، وفي هذا الصدد صدر القانون الفرنسي 22 – 1960/9/28م بشأن تشديد العقاب على الموظف إبان إضرابات الجزائر نتيجة احتلالها الذي يروج للعصيان أو يحرض رجال الجيش على عدم الطاعة، وقد يمتد الأمر في هذا الشأن إلى إسقاط بعض الضمانات التأديبية[2]، والعقوبات التي توقع على الموظف العام عند إخلاله بواجب الولاء تجاه وطنه، قد تلاحقه حتى بعد انتهاء خدمته، ولذلك رفض مجلس الدولة الفرنسي رفع الجزاء الذي وقع على حاكم مستعمرة نتيجة إخلاله بالولاء ناحية وطنه رغم إحالته إلى التقاعد[3].

وفي ذلك نص نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة 67 الفقرة هـ على واجب الموظف في الحفاظ على مصالح الدولة وفي المادة 68 الفقرة ج حظر أي عمل من الأعمال الماسة بأمن الدولة أو مصالحها. ولا مثيل لهذه النصوص في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية.

ويمكن أن يأخذ إخلال الموظف العام بالتزامه بالولاء تجاه الوطن عدة مظاهر، سواء في الظروف العادية أو أثناء الحرب والظروف الاستثنائية[4] ففي الظروف العادية يلتزم الموظف العام بواجب الولاء تجاه الوطن في كل الظروف، فعلى سبيل المثال لا يجوز له تأييد الدعاوى الماسة بإقليم الدولة[5] ولا إظهار عدم الاحترام لشعار الدولة أو رمزها [6].

كما يعتبر إخلالاً بواجب الولاء للوطن تحقير الموظف مناسبات الدولة القومية، وعدم الاعتداد بها، [7]. وفي الظروف الاستثنائية وحالة الحرب تكون الأمور أكثر حساسية فلا يجوز أن يعبر الموظف عن آراء تضعف موقف الدولة[8]، سواء مهاجمة سياستها، أو بالدعاية للعدو وتأييد وجهة

---

(1) عثمان، محمد مختار ، الجريمة التأديبية، ص 131- محمد، علي عبدالفتاح ، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام** ، مرجع سابق، ص 412.

(2)فكري، فتحي، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف،** مرجع سابق، ص 42.

(3)د. علي عبدالفتاح خليل، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام** ،مرجع سابق ص 413.

(4)الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق ص 81 وما بعدها.

(5)فكري، فتحي، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف،** مرجع سابق، ص 44.

(6) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام،** مرجع سابق، ص 284.

(7) مراد، عبدالفتاح ، **المسئولية التأديبية للقضاء،** مرجع سابق، ص 1356.

(8) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام،** مرجع سابق ، ص 414.

نظره [1]، وفي ذلك أعتبر مجلس الدولة الفرنســي أن التعاون مع أية مؤســســة أو جماعة تحمل طبيعة المحتل تعد خيانة من جانب الموظف للوطن، ويعتبر إخلالاً من جانبه بالتزامه بالولاء يستوجب عقابه تأديبياً [2].

وقد سـار القضـاء الإداري المصـري على نهج القضـاء الإداري الفرنسـي، حيث شـدد العقاب على الموظف العام الذي بدر منه الإخلال بواجب الولاء للوطن، ويتضـــح ذلك جليا من حكم محكمة القضاء الإداري المصري الصادر في 1986/11/4م، والذي قضى "بتأييد قرار رئيس الجمهورية رقم 272 لسنة 1980م بفصل أحد شاغلي الوظائف العليا من منصبة لإخلاله بالالتزام تجاه وطنه في أن السـيد...، والذي شـغل منصــب سـفير مصــر في البرتغال قد عقد مؤتمراً صــحفياً هاجم فيه القيادة السياسية في مصر".[3]

أما بالنســـبة لولاء الموظف اتجاه الحكومة فهو أمر ذو جدل ونقاش واختلاف بين الأنظمة والفقه والقضـاء حيث يعد الموظف العام سـاعد الدولة والمنفذ لسـياسـتها، والتنفيذ لا يكون إلا نتيجة لسياسة مبنية على فكر وعقيدة معينة للحكومة[4].

وإذا كانت الدولة تلزم موظفيها – كما ذكرنا– بالولاء ناحية الوطن، فهل يحق للحكومة أن تلزم موظفيها باعتناق سياساتها؟ وهل يمكن أن يفرض على الموظف العام مايقيد حرية الرأي لدية في إطار سياسـة الحكومة؟ في الحقيقة تختلف الإجابة على هذا السـؤال تبع لاختلاف الفلسـفات السـياسـية والاجتماعية والاقتصـادية التي تعتنقها الأنظمة وقد سـبق أن أشـرنا لهذه الإجابة في المبحث التمهيدي من هذه الدراسة[5].

لكن يمكن القول بشـــكل عام في جميع الأنظمة الديمقراطية أنه ليس لزاما على الموظف العام كقاعدة عامة أن يكون انتماؤه السياسي أو مذهبة السياسي مطابقاً تماما لسياسة الحكومة القائمة، فهو لا يعين لخـدمـة الحكومـة، وإنمـا لخـدمـة المواطنين إلا أنـه ملزم بعـدم اتخـاذ موقف عدائي مبـاشـــر ضــدها.وعلى ذلك فإن واجب الولاء للحكومة القائمة لا يقيد الموظف العام – بشـكل عام – بأية قيود عند ممارســـته لحرية الرأي في النظم مع الأخذ في الاعتبار ما ذكرناه في واجب التحفظ لدى بعض

---

(1) فكري، فتحي، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف**، مرجع سابق، ص 45 - 46.
(2)محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ، ص 415
(3) محكمة القضاء الإداري المصرية، **في القضية رقم 3901الصادر** في 1986/11/14م، السنة 40
(4) الطماوي، سليمان ، **القضاء الإداري، قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص 192.
(5) الملط، محمد جودت، **المسئولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 165 وما بعدها.

الوظائف التي يشـــدد فيها واجب التحفظ كشـــاغلي الوظائف العليا، إذ يقترض فيهم الولاء المتطابق لسياسة الحكومة، وتطبيقا لذلك جاءت قوانين الخدمة المدنية في البحرين والأردن خالية من أي إشارة لمثل هذا الولاء.

وفي ذلك يقول القضـــاء البحريني " إن نظام الخدمة رقم 471 المؤرخ 1987... يوجب على الموظف أن يقوم بواجبات وظيفته على أكمل وجه وأن يتحلى بالأمانة والثقة والأخلاق الحميدة والسمعة الحسنة والولاء التام للحكومة" [1]، ويتضح هنا أن القضاء البحريني لم يكن يرسي مبدأ بقدر ما كان يطبق قانونا.

أما التزام الموظف العام بالحياد تجاه المتعاملين مع المرفق يأتي من منطلق عدم وضـــع الوظيفة محل اتهام أو نقد، حماية لمصـلحة المرفق وتحقيقاً لمبدأ المسـاواة تجاه المتعاملين مع المرفق، فالموظف ملزم أثناء ممارســته مهام وظيفتة أن يبتعد عن كل ما من شـــأنه أن يثير الشـــك في نزاهة الإدارة ويجد هذا المبدأ أساسة في مبدأ المساواة الدستوري الذي يوجب انتفاع كافة الأفراد المتساويين في ذات المراكز القانونية بخدمات المرفق دون تفرقة مســتمدة من عقائدهم الســياســية أوالدينية أو انتمائهم الطبقي أو الاجتماعي[2]ويلتزم الموظف في خدمة المواطنين جميعها مهما كانت عقائدهم أو مذاهبهم. [3].

ولقد نصت المادة 67 الفقرة ج من نظام الخدمة المدنية الأردني على واجب الموظف العام في معاملة الجمهور بكياســة وعلى أســاس لحياد والتجرد والموضــوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز ولم يكن المشرع البحريني على هذه الدرجة من الوضــوح فلم تتضــمن التشــريعات الوظيفية نص صــريح على غرار المشــرع الأردني حيث أورد المشرع البحريني في البند 30 من جدول المخالفات والجزاءات مخالفة تحت اسم (سوء معاملة الجمهور) والتي ممكن أن تفسر على أكثر من تفسير.

بهذه الجزئية ننتهي من بحث أول القيود على حرية الرأي لدى الموظف العام وننتقل لثاني هذه القيود(قيد الطاعة الرئاسية) في المبحث التالي.

([1]) محكمة التمييز البحرينية، في الطعن رقم **1993/42**، 1993/9/19، القاعدة 83، المختار، مرجع سابق ص133
([2]) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق ، ص 437-439
([3]) النهري، مجدي مدحت، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 17-20

المبحث الثاني

الطاعة الرئاسية

تعد الطاعة الرئاسـية- كما يقول فالين-"واجباً غير متنازع عليه، وقد صـاغه مجلس الدولة الفرنسـي بقوله: "على كل موظف أن يتطابق مع أوامر الرئاسـات العليا، وهو نتيجة منطقية وعملية للواجب الملقى على كل المواطنين باحترام القانون"[1].

ويعتبر واجب الطاعة الذي يلتزم به الموظف من أهم المظاهر أو النتائج المترتبة على المبدأ الرئاسـي الذي يعد نتيجة منطقية للتنظيم الهرمي للمنظمات والمرافق العامة ويتفق واعتبارات الكفاءة والمسـئولية، بل يعتبر واجب الطاعةهو الوسـيلة الفاعلة لإعماله وتحقيق نتائجه، حيث يعتبر مبدأ التدرج الرئاسـي في المرافق العامة من المبادئ الرئيسـية المؤدي لحسـن سـير المرافق العامة بانتظام واضـطراد، وإلى نجاح الإدارة في تحقيق أهدافها، و تنسـيق العمل داخل الوحدات الإدارية، وتحديد المسئوليات وانضباط العمل[2].

كما إن الإخلال بواجب الطاعة في جميع مسـتويات الهرم الإداري يؤدي إلى توقف العمل الإداري بشـكل مباشـر، لهذا السـبب بنيت تنظيمات الدوائر الحكومية منذ القدم على شـكل هرم إداري يقسـم الموظفون فيه على شـكل حلقات دائرية تتبع الواحدة منها الأخرى وتخضـع لها وصـولا إلى الرئيس الإداري الأعلى الذي يتولى إدارتهم جميعاً من الناحيتين الفنية والإدارية وهو المختص الوحيد بإصدار الأوامر الإدارية التي يتلقونها في أدائهم لمهمات وظائفهم[3].

ولذا قيل حول أهمية واجب الطاعة "إن طاعة الرؤسـاء تعتبر العمود الفقري في كل نظام إداري، وإذا تسـرب إلى هذا المبدأ أي خلل، فلن يجدي في إصـلاح الإدارة أي علاج ولهذا فإن علماء الإدارة العامة يبرزون هذا المبدأ وينوهون بالنتائج الإيجابية والسـلبية التي تترتب عليه، ومن ثم إن أبرز واجبات الموظف العام طاعة رؤسائه، وأداء عمله وفق توجيهاتهم[4].

([1]) مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 169.
([2]) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 21 - القباني، بكر (1985). **الرقابة الإدارية**. (ط1)، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 41.
([3]) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص 99.
([4]) الطماوي، سليمان (1975)، **الجريمة التأديبية**، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معهد البحوث والدراسات العربية، ص 162.

وإذا كانت حرية الرأي تمثل حقاً أصـــيلاً للموظف العام، وينطوي تحت مظلتهاالعديد من الحريات التي تمثل الأدوات الأساسية للتعبير إلا أنها تمثل تحدياً وتهديدا خطيراًلواجب الطاعة، الأمر الذي أدى إلى تدهور مبدأ التدرج الرئاسي الذي طاله الضعف من جراء تسرب المبادئ الديمقراطية للإدارة، و أصبح الضعف والهوان يهدد أساس هذا المبدأ الهام في حياة الوظيفة العامة، لقد اجتهدكل من المشــرع والفقه والقضـــاء للوصــول إلى نقطة توازن تحافظ للموظف على حريته في إبداء الرأي وتحفظ للإدارة – في ذات الوقت – هيبتها وقدرتها على تسيير العمل.[1]

فالطاعة ليست شكلاً من أشكال التحكم في العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، ولكنها ضرورة تقتضـــيها ظروف العمل، وســـير المرفق، ويؤســـس واجب الطاعة في المقام الأول على اعتبارات قانونية، ولذلك ورد النص عليه في صلب تشريعات الخدمة المدنية حيث نص عليه القانون الفرنسي الصـــادر في 13 يوليو 1983 في المادة (28) [2]. وتناولته اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الحالي في المادة (1/34/و) من بين الواجبات المفروضـة على الموظف العام حيث نصت على" أن ينفذ ما يصـــدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح المعمول بها"، ونص نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي في المادة (67/د) من بين التزامات الموظف العام على " تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري...".

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الاردنية انه "يتبين لنا من الاطلاع على ملف المستدعية والبينات المقدمة أنها امتنعت عن تدريس اللغة الإنجليزية رغم تكليفها من رؤســـائها من أنه من واجباتها بمقتضـى الفقرة (ب) من المادة (81) من نظام الخدمة المدنية تنفيذ الأوامر والتوجيهات التي يصـــدرها إليها رؤســـائها ولما لم تنفذ الأوامر والتوجيهات الصـــادرة إليهافتتخذ بحقها إجراءات تأديبية"[3]، وقضت أيضا في حكم آخر " إنما صدر (أي الجزاء) كما هو واضح نصه بعدم إطاعة الأوامر ولمواقف المستدعية الشرسة والعدائية"[4]. كما قالت أيضا "ألزمت المادة (43/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 والمتعلقة بواجبات الموظف وسلوكه وأخلاقيات الوظيفة الموظف بأن يؤدي واجباته بدقة ونشـــاط وأن ينفذ أوامر رؤســـائه وتوجيهاتهم، وعليه إن مخالفة المســتدعية لتعليمات وأوامر وزير الثقافة وأمين عام الوزارة باســـتنكافها عن المهمة التي أنيطت بها وهي

([1]) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص245

([2]) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 344

([3]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1981/15/18**، مجلة نقابة المحامين 1981، ص1227، وحكمها في **1994/9/21**، مجلة نقابة المحامين، 1995، ص586.

([4])محكمة العدل العليا الأردنية، **1973/1/31**، مجلة نقابة المحامين 1973، ص25

المشاركة في معرض القدس والذي إقامته بلدية باريس لاطلاع الرأي العام الفرنسي على مدينة القدس وأهميتها الدينية والثقافية والتاريخية يشكل مخالفة مسلكية لأحكام المادة المذكورة أعلاه ويكون بالتالي وزير الثقافة بإيقاع عقوبة حسم أسبوع من راتب المستدعية موافقا للقانون"[1].

ويتضح رقابة القضاء البحريني لهذا الواجب من خلال قضائة عندما قال" وكان الثابت بالأوراق أن المدعى عليها الثانية قد أنهت خدمة المدعي بسبب عدم تعاونه في إتمام الأعمال التي تعطى له من قبل المسؤولين وعدم حضوره للعمل حال طلبه من المسؤولين لإتمام الأعمال المستعجلة وأنه لا يعمل كأحد أفراد فريق العمل في الإدارة وسوء سلوكة في التعامل مع الموظفين الآخرين والمسؤولين وعدم قيامة بالعمل في المواعيد المحددة وكان الثابت من الاطلاع على ملف خدمة المدعي عكس ما جاء بأسباب قرار إنهاء خدمته"[2].

ويرى جانب من الفقه - نؤيده- في حالة عدم وجود نص قانوني يجسد واجب الطاعة ضمن التزامات الموظف العام لا يعني بحال من الأحوال التنصل من هذا الالتزام ، وذلك لأن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب وظيفي تقتضيه طبيعة الوظيفة العامة[3].

وإذا كان واجب الطاعة يشكل التزاما على الموظف العام و كانت حرية الرأي حقا للموظف العام فلأمر إذا يحتاج إلى عملية بحث للتعرف على حدود واجب الطاعة في محاولة للتوفيق بين هذا الواجب الهام وبين حرية الرأي، وعلى ذلك نتناول في هذا المبحث الالتزام بالطاعة الرئاسية كقيد على حرية الرأي لدى الموظف العام في ثلاثة مطالب، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: مضمون وأساس مبدأ واجب الطاعة.

المطلب الثاني: التحديد القانوني لأشخاص مبدأ واجب الطاعة.

المطلب الثالث : نطاق مبدأ واجب الطاعة.

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية، **القضية رقم 1997/219**، بتاريخ 1998/1/24، مجلة نقابة المحامين لسنة (1998)، العدد (1) ، ص 869

(2) محكمة الكبرى المدنية، 2004/4739، 2005/11/28، غير منشور.

(3) عواضة، حسن (1975)، **السلطة الرئاسية**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 116 - محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 344

المطلب الأول

مضمون وأساس مبدأ واجب الطاعة

لقد أجتهد الفقه والقضـــاء في إيجاد مفهوم لواجب الطاعة واجتهدوا كذلك في بحث الأســـس والأسـباب الداعية لتنفيذ واجب الطاعة ونتناول ذلك بشـيء من التفصـيل في فرعين مسـتقلين، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

مضمون مبدأ واجب الطاعة

اختلف الفقه في مفهوم واجب الطاعة، حيث أعطها البعض معنى واســعاً يتجاوز نطاق الوظيفة العامة، فعرفوها بأنها" احترام النصوص القانونية في الدولة، سواء كانت نصوص دستورية أو عادية أو لائحية بوجه عام، ومن ثم فطاعة الرؤســاء طبقاً لذلك تعد النتيجة المنطقية لواجب كل مواطن، سواء كان رئيساً أو مرؤوساً موظفاً أو غير موظف ملزم باحترام القانون وتنفيذ أحكامه"(1).

ومن أنصــار هذا الرأي العميد " ديجي" و" كادريه دي ملبرج" و" جورجان" حيث يرون أن الموظف العام طبقاً لهذا التعريف يدين بالطاعة للقانون وحدة دون ســواه، فالرئيس الإداري في نظر أصــحاب هذا الرأي لا يتعد دوره إصـدار التعليمات والتوجيهات إلى مرؤوسـيه، ويلتزم مرؤوسـوه بالخضوع لها بسبب أن ما صدر من الرئيس هو امراً جاء تنفيذا للقانون(2).

ولقد أنتقد هذا الرأي، نظراً لاتســاع نشــاط الدولة وتدخلها في مختلف المجالات التي أدت إلى زيادة في وظائف الإدارة، مما ترتب على ذلك أن القانون وحدة غير قادر على ضــبط تفصــيلات ممارســة الوظيفة الإدارية، والســلوك الإداري الذي يفترض أن يلتزم به الموظفون، ومن ثم يبقي

---

(1) عبدالعال، صـبري، **ضـوابط ممارسـة الموظف العام للحقوق والحريات السـياسـية**، مرجع سـابق، ص 598 - أبوزيد، محمد عبد الحميد ، **طاعة الرؤساء شرعاً ووضعاً**، مرجع سابق، ص40 - عواضة، حسن محمد ، **السلطة الرئاسية** ،مرجع سابق، 1975،ص117.

(2) الملط، محمد جودت، **المســؤولية التأديبية للموظف العام**، رســالة كتوراة، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1967، دار النهضة العربية، ،ص105،104 – هيكل، محمد أحمد الطيب (1973)، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان"** دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ، ص297 – راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص15

للرئيس الإداري سلطة تقديرية لسد العجز التشريعي في بعض الأمور، وتنظيم بعض الموضوعات التي سكت عنها القانون ، فواجب الطاعة المفروض على الموظفين يختلف عن واجب احترام القانون المفروض على الجميع، رؤساء ومرؤوسين [1]

لذلك ذهب غالبية الفقه أمثال (سالون)، و(دويز)، و(وديبير) [2] إلى إعطاء واجب الطاعة مدلولاً ضيقاً ، وفي ذلك يقول سالون "التنفيذ الدقيق لأومر قواد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية أم كتابية"، والمدلول الضيق لدى غالبية الفقه يدور حول الامتثال لأوامر الرؤساء، المكتوبة أو الشفوية وسواء كانت في صورة منشورات أو تعليمات أو أوامر أو قرارات، كما يدخل في إطار هذا المعنى تعقيب الرئيس الإداري على أعمال وقرارات المرؤوسين بالإلغاء أو الوقف أو التعديل، كما يستدعي هذا الواجب احترام وتوقير الرؤساء والتزام آداب اللياقة معهم، ولذلك عرف البعض واجب الطاعة بأنه " تنفيذ أوامر وتوجيهات الرؤساء واحترامهم".[3]

وفي ذات المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات، احترامه لهم بالقدرالذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل، الجزاء إذ وجه إلى رئيسية عبارات قاسية، وذلك حتى ولو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات"[4].

ولا يحول واجب الطاعة الرئاسية مهما بلغت أهميته في الحياة الإدارية اليومية من إن يناقش المرؤوسون رئيسهم الإداري الأعلى في أعمالهم وفي ملاءمة لإجراءات الإدارية خصوصاً في مرحلة إعدادها والتحضير لها، [5] وفي ذلك أوجبت الفقرة (ب) من المادة 69 من نظام الخدمة المدنية

([1]) أبو زيد، محمد عبد الحميد، **طاعة الرؤساء شرعاً ووضعاً**، مرجع سابق، ص39،38 – الملط، محمد جودت ، **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص105.

([2]) الشحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة**(1995)، رسالة دكتوراه ، أكاديمية الشرطة المصرية، ص 11 – مراد، عبدالفتاح، **المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة**، مرجع سابق، ص 1159 – مصطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال الادارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 317 - عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 600 – كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص137

([3]) راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص16 – محارب، علي جمعه (1986)، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة**، رسالة دكتوراه، جامعه عين شمس، 1986، ص120.

([4])حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر في 1965/6/5، مجموعة المبادئ القانونية في عشر سنوات، ص2048.

([5])شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص100.

الاردنيعلى الإدارة " أن تضـــمن للموظف حرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بمهام عملة في الدائرة وفقا للتشريعات النافذة "، ولا مثيل لمثل هذا النص في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية.

الفرع الثاني

أساس مبدأ واجب الطاعة[1].

ينفذ الموظف العام- المرؤوس- ما يوجه له من أوامر وتعليمات في كثير من الأحوال دون أن يسأل عن بعض النواحي الفنية، بالرغم من عدم اقتناعه في بعض الاحيان بما ينفذ، فما هي الأسس أو الأسباب أو الدوافع التي دعت إلى هذا التزام ؟ لقد ذكر الفقه عدة أسباب لإطاعة أمر الرئيس، نوضحها كالآتي:

أولاً: الامتثال لأمر القانون

إن تقدم الشـــخص للوظيفة العامة والقبول بها يفرض علية الالتزام بقوانين ولوائح الوظيفة العامة، لذلك نجد أن معظم التشـريعات الوظيفية تورد هذا الالتزام ضـمن الواجبات المفروضــة على الموظف العام، وذلك على النحو الذي بيناه في مقدمة هذا المبحث [2]

ثانياً: دافع الثقة

يتقبل الموظف العام أوامر رؤســـائه نظراً للثقة والخبرة الطويلة التي يتمتعون بها، فكثير من الرؤســـاء لدية من الفطنة والحنكة والذكاءما يجعلهم مؤثرين على الآخرين، فتقبل مقترحاتهم دون مناقشـــة أو تحليل[3]، حتى ولو لم يكن المرؤوس مقتنعاً بالأمر المطلوب منه، ولا شــك أن هذه الحالة تخلق جواً من الراحة المعنوية النابعة من الثقة، عندما يقتنع المرؤوس بأن رئيســـه مؤهل لأداء مهامه الإدارية، وأن لديه من الكفاءة ما يؤهله لشغل منصب القيادة[4].

ثالثاً: الدافع الاجتماعي

---

(1) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 603- 609 - د/ راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق ص 20 وما بعدها

(2) هيكل، أحمد الطيب، **السـلطة الرئاسـية بين الفاعلية والضـمان**، مرجع سـابق، ص280- عبدالقادر، السـيد عبد الحميد ، **ممارسة الموظف الحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي**، مرجع سابق، ص540، وما بعدها.

(3) هيكل، أحمد الطيب، **السـلطة الرئاسـية بين الفاعلية والضـمان**، مرجع سـابق، ص281- راضــي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق ص 21

(4) العبودي، محسن، **الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984،ص14.

الفرد بطبيعته كائن اجتماعي يألف العيش في جماعة يربط مشاعره بمشاعرها، ويتقبل الآراء الصادرة منها، والوحدة الإدارية أشبه ما تكون بالجماعة الصغيرة التي تسودها علاقة الحب والمودة والإخلاص وتسعى لتحقيق متطلباتها من خلال فريق عمل واحد ومتكامل، يضم رؤساء ومرؤوسين، مما يحمل الرئيس إلى تقبل مقترحات مرؤوسيه والعمل بها كلما أمكن ذلك ، ويحمل المرؤوسين على تنفيذ أوامر وتوجيهات رؤسائهم برضاء تام، وذلك عكس ما لو كان الأمر صادراً من خارج الوحدة أو المؤسسة الإدارية. [1]

رابعاً: الترغيب والترهيب[2]

الموظف عندما يمارس عمله يرغب في الثواب، ويتحقق ذلك عند قيامة بواجبات الوظيفة وما تفرضه عليه من إطاعة أوامررؤسائه واحترامهم، ومقابل ذلك يخشى الموظف العقاب، فلتجنب ذلك يسعى لطاعة الأوامر الرئاسية، وتقبل مقترحات الرئيس التوجيهية[3].ولا شك أن اثر استعمال الرئيس الإداري للثواب بدلا من العقابفي سبيل تحقيق الطاعة أفضلحيث يترتب عليها علو من الناحية المعنوية ، أما الطاعة المترتبة عل العقاب ، تكون طاعة ليس عن رضا واقتناع، ولكن عن خوف من الضرر فيتم التنفيذ وفق حالة معنوية سيئة[4]، ويرى الباحث أن مسألة استخدام الثواب أو العقاب في سبيل تحقيق الطاعة أمر مردة شخصية الموظف ذاته حيث منهم من يعمل رغبة بالثواب ومنهم من يعمل خوفا من العقاب واستخدام احدى الوسيلتين في غير محلها يؤدي الى نتائج عكسية.

خامساً: العامل النفسي

يرتبط العامل النفسي بديمقراطية الإدارة، ومدى قدرتها على ملامسة الروح المعنوية للمرؤوسين فإن الأوامر والتعليماتالمستمد من السلطة الرئاسية التي تنفذ نتيجة الضغط والخشية من العقاب لا تكون بالروح والفاعلية التي تنفذ فيما لو توافر للمرؤوسين الحماس والتعاون الاختياري لتنفيذها، ولن يتحقق ذلك إلا بعد أخذ رأي المرؤوسين كشركاء في العمل، ووضع وجهات نظرهم

([1])راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، ص22،21 - عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 605

([2]) الطيب، محمد أحمد الطيب، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان**، مرجع سابق، ص284.

([3]) راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص22،23.

([4])عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 607

وملاحظاتهم موضــع الاعتبار قبل اتخاذ القرار وإصــدار الأوامر النهائية بشــأنها، وفي ذلك إرضــاء لرغباتهم النفسية وتأكيداً لذاتهم وأهميتهم في المرفق الذي يعملون فيه[1].

يرى الباحث أن الأســـاس في واجب الطاعة راجعا في المقام الأول إلى طبيعة الوظيفة العامة التي تقتضــي مثل ذلك الواجب سـواء تم النص صـراحة على هذا الواجب أم لم يتم النص عليه بشـكل صــريح وفي حالة عدم وجود نص قانوني يجســد واجب الطاعة ضـــمن التزامات الموظف العام لا يعني بحال من الأحوال التحلل من هذا الالتزام ، وذلك لأن الامتثال لأوامر الرؤســـاء واجب وظيفي تقتضيه طبيعة الوظيفة العامة.

المطلب الثاني

التحديد القانوني لأشخاص مبدأ واجب الطاعة

الرابطة الرئاسـية التي يقوم عليها واجب الطاعة تعتمد على شـخصـين الرئيس والمرؤوس[2]، ممن هو الرئيس؟ ومن هو المرؤوس؟

لقد خلت القوانين وأحكام القضـــاء من تعريف الرئيس وترك تحديد مفهومة للفقه الذي وضـــع الكثير من التعاريف والتي تباينت بحسـب الزاوية التي ينظر منها إلى الرئيس[3]، فيعرفه البعض بأنه" الشـخص الذي يقوم بإنجاز الأعمال بواسـطة الآخرين، فكل من يمارس نشـاطاً إدارياً يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة فهو رئيس إداري"[4]، كما يعرفه البعض الآخر بأنه "كل شــخص يشــرف إدارياً على مجموعة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين ويســـتخدم الأســـلوب الإنســاني او السـلطة الرسـمية عند الاقتضــاء أو الضــرورة في حدود القانون"[5]. و تعريف آخر من جانب الفقه للرئيس الإداري " بأنه كل من يملك سـلطة توجيه المرؤوسـين في أعمالهم بإصــدار أوامر أو تعليمات أو منشــورات يجب على المرؤوســين احترامها والتقيد بمضـــمونها، ويملك سـلطة تأديب الموظفين من هم دونه" [6].وقيل أيضا" بأنه كل شخص يشرف إداريا على مجموعة معينة من الأفراد

([1])الطيب، محمد أحمد الطيب، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان**، مرجع سـابق، ، ص286 - راضـي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، ص24 - عبدالعال، صــبري، **ضــوابط ممارســة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 608

([2]) عجيلة، عاصم أحمد، **طاعة الرؤساء وحددها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص83.

([3])راضي، مازن ليلو، **الطاعه وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص42.

([4])الهواري، سيد محمد، (1964). **الإدارة العامة**. (ط1) ، مطبعة الانصاف، بيروت، ص168.

([5]) عواضه، حسن محمد، **السلطة الرئاسية**، مرجع سابق، ص30.

([6]) محمد، علي عبدالفتاح، حرية الممارسة السياسية للموظف العام، مرجع سابق، ص 347

في مجال الوظيفة العامة لتحقيق هدف معين ويستخدم الأسلوب الإنساني أو السلطة الرسمية عنه الاقتضاء، أو الضرورة في حدود القانون[1] كما عرفه البعض أيضاً بأنه" يعد رئيسا كل موظف يحوز قانوناً سلطة إصدار أوامر وتعليمات ملزمة لمن هم دونه من الموظفين".[2] وكذلك قيل أنه " هو الموظف الذي يخضع له عددمن الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينه في مجال الوظيفة العامة" [3]، وأيضا قيل" بأنه الشخص الذي يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعة في حدود المستويات المقررة مع التدخل لحل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول"[4].

ويرى الباحث أن الرئيس هو موظف يملك قانوناً سلطة إصدار أوامر ملزمة لمن هم دونه من الموظفين، فلا بد حتى يكون الموظف رئيسا أن يتوافر له شرطان، هما: القدرة على إصدار أوامر ملزمة من الناحية القانونية والثانية أن يكون دونه موظفين ينفذون هذه الأوامر.

في ظل تشعب السلطات وتوزيعها وتعدد التخصصات بين أكثر من رئيس داخل الوحدة الإدارية، فإن الأمر يستلزم تحديد من هو الرئيس بشكل دقيق، فإذا عهدت القوانين واللوائح لعدة رؤساء بسلطة إصدار الأوامر والتعليمات لموظف واحد أو عدة موظفين فينبغي ضرورة طاعتهم جميعاً استجابة للقانون ولكن قد يكون هناك رؤساء في درجة رئيس الموظف ويعملون في اختصاص آخر خلافا لهذا الرئيس، فهل يجب على الموظف طاعتهم؟ إن جوهر الطاعة يكمن في تنفيذ الأوامر والتعليمات وهي لا تثبت إلا للرؤساء الذين لهم سلطة إصدار تعليمات ملزمة قانوناً للمرؤوس، فمن لا يملك سلطة إصدار التعليمات والأوامر لا تجب له الطاعة كأصل عام والقول بعكس ذلك يوقع الإدارة في مشاكل فنية وإدارية كالتعارض المحتمل في التعليمات كذلك أن واجب الطاعة ليس من الاتساع لكي يشمل كافة مظاهر علاقة الرئيس بالمرؤوس بل يجب أن يظل هذا الواجب مرتبطاً بالأساس الفني الذي يقوم عليه وهو كفالة الانضباط داخل المرفق بشكل يسمح بتحقيق أهدافه، أو أن يجمعهم مرفق

([1]) هيكل، محمد أحمد الطيب ، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان** ، مرجع سابق، ص62.
([2]) الزيات، طارق، حرية الرأي للموظف العام، مرجع سابق، ص 250
([3])راضي، مازن ليلو، **الطاعه وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص43.
(4) درويش، عبد الكريم - تكلا، ليلة (1974) ، **أصول الإدارة العامة**، المكتبة الانجلو المصرية، ص304

واحد على أقل تقدير، فإذا انتفت هذه العلاقة الوظيفية انتفى معها واجب الطاعة، [1]أما دون هؤلاء من الرؤساء فإن الموظف يلتزم تجاههم بواجب توقير الرؤساء واحترامهم[2].

و في ذلك يقول الدكتور سليمان الطماوي، " أن طاعة المرؤوس واجبة لرؤسائه في ذات الوزارة أو المصلحة أو الفرع لا لغيرهم، فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقا المرؤوس أوامره من جهة واحدة منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات"[3].

أما فيما يخص معنى المرؤوس فإن قوانين الخدمة المدنية وأحكام القضاء لا تحدد عادة معنى لمصطلح المرؤوس وإن كانت إحكام القضاء تشير إلى استخدام وصف الموظف لدلالة على مصطلح المرؤوس أما من جانب الفقه فقد عرف الفقيه CHERIGNY HGLVC,SDKبأنهم الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي[4]، وأيضا تم تعريف المرؤوس بأنه " كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى."[5]، ونرى أن كلا التعريفين يؤديان لذات المعنى وهما صحيحين في التعبير عن معنى المرؤوس.

المطلب الثالث

نطاق مبدأ واجب الطاعة

يعتبر الأمر الرئاسي محلا لواجب الطاعة وموضوعه، وهو الذي يحمل خلاصة فكر الرئيس إلى مرؤوسيه وهذه الأوامر هي التي يتوقف عليها مسؤولية الرئيس عن الأمر والمرؤوس عن التنفيذ [6]وكما قيل إن الأوامر الرئاسية هي الشكل الذي يصب فيه الرئيس رغباته وإرادته سواء بشكل مكتوب أو شفوي، كما أنها قد تكون عامة لجميع الموظفين أو موجهة لموظف معين بذاته. وقد يأخذ الأمر الرئاسي شكل لائحة أو أمر إداري. فالأمر الرئاسي في مضمونه "هو إفصاح عن نية الرئيس في إلزام مرؤوسيه بأداء عمل أو الامتناع عن عمل معين" [7].

---

(1) الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 251 - 252

(2) عواضة، حسن، **السلطة الرئاسية**، مرجع سابق، ص30 - قطب، سمير محمود (1996)، **حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة**، رسالة دكتوراه، أكاديمية الشرطة ، ص44.

(3) الطماوي، سليمان، **القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص 161

(4) راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها الوظيفية العامة**، مرجع سابق، 46.

(5)عجيلة، عاصم أحمد، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص87.

(6) عجيلة، عاصم، **طاعة الرؤساء وحددوها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 97

(7) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 253

لا مجال للشك في أن المرؤوس يلتزم بطاعة الأوامر التي تصدر له من رؤسائه، لكنها ليست طاعة عمياء منقادة خالية من كل فكر ورأي بل هي طاعة رشيدة مبصرة ففي المرحلة السابقة على صدور الأوامر فإن المرؤوسله مجال مناقشه كافة عناصر القرار قبل إصداره وأن يبدي رأيه فيةبكل صراحة ووضوح، فالاتجاهات الإدارية الحديثة ، والطابع الإنساني للإدارة تأبى أن يتحول الموظف إلى مجرد آلة صماء تنفذ التعليمات دون أن يتمكن من أن يبدي رأيه فيما يوكل إليه من أعمال ويجب أن يكون مناقشته لرؤسائه وتفهمه الكامل لهذه التعليمات في حدود اللياقة والكياسة والأدب وبهذا المنطق نكون أمام ضمان لحسن تنفيذ الأوامر الرئاسية. [1].

وقد تكون هذه الأوامر الرئاسية مشروعة أو غير مشروعة، والمنطق يفترض أن التزام المرؤوسين بتنفيذ تعليمات و أوامر رؤسائهم المشروعة لا يثير أية إشكالات قانونية، **و**حتى تكون الأوامر مشروعة قانوناً، لابد أن تستوفي شروط صحتها ، الشكلية و الموضوعية، فالشروط الشكلية تتمثل فيأن تصدر من رئيس مختص بإصدارها، أي من سلطة شرعية مختصة بذلك، وأن توجه إلى موظف مختص بتنفيذها، وأن تفرغ في الشكل الذي يطلبه القانون، أما الشروط الموضوعيةفتتمثل في مطابقة مضمون الأوامر لأحكام القانون الخاضعة لها أو بمعنى آخر مطابقة الغاية التي ترمي إليها تلك الأوامر مع الغاية التي ترمي إليها القاعدة القانونية التي تحكمها[2]، فإذا ما توافرت الشروط الشكلية والموضوعية للأمرالرئاسي كان مشروعاً ومن ثم يجب على الموظف إطاعته وتنفيذه، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية [3].

كما لا تثور أي مشكلة في عدم إطاعة الأوامر الرئاسية التي تشكل جريمة جنائية ظاهرة. فليس للرئيس الإداري تكليف مرؤوسيه أو أحدهم بارتكاب جريمة جنائية، لأن الحظر الذي يفرضه قانون العقوبات موجه إلى الكافة بغض النظر عن أوضاعهم الاجتماعية أو مراكزهم القانونية

([1]) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 351 - الزيات، طارق، حرية الرأي للموظف العام، مرجع سابق، ص 254راضي، مازن ليلو ، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 53. شاهين، مغاوري، **القرار التأديبي ضماناته ورقابته بين الفاعلية والضمان**، مرجع سابق، ص285 – شطناوي، علي خطار ، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 100

([2]) عجيلة، عاصم، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص162-172 – بطيخ، رمضان – العجارمة، نوفان، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الاردنية الهاشمية**، مرجع سابق، ص 190

([3]) حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم **1980/36**، مجلة نقابة المحامين، لسنة 1981، ص1227.

وبصرف النظر عن صفة الموظف كونه رئيس أو مرؤوس، كما أن طاعة الرؤساء ليست من أسباب الإباحة التي ترفع عن الفعل صفة التجريم [1].

غير أن بعض قوانين العقوبات عالجت هذه المسألة حيث استثنى قانون العقوبات المصري المرؤوسين من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أمر رؤسائهم، إذا توافرت بعض الشروط بينتها المادة (63) من قانون العقوبات حيث نصت المادة على أنه" لا جريمةإذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية:

أ. إذا ارتكب الفعل تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه.
ب. إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذاً لما أمرت به القوانين واعتقد أن إجراءه من اختصاصه.

وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلابعد التثبيت والتحري وأنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة.

أما الإشكالية فتبرز بخصوص الأوامر غير المشروعة والمخالفة للقانون، التي يتلقاها المرؤوسون الإداريون على خلاف احترام مبدأ المشروعية أو القواعد القانونية التي تشكله، وبهذا يظهر التناقض بين مبدأين مهمين من مبادئ القانون العام هما مبدأ المشروعية ومبدأ الطاعة الرئاسية حيث يقتضي المبدأ الأخير من المرؤوس الإداري تنفيذ أوامر رؤسائه الإداريين المسؤولين وإلا وقع تحت طائلة المسؤولية، و مبدأ المشروعية يقتضي أن يحترم المرؤوس القانون بمعناه العام ، هذا التناقض لا بد له من حلول تصدت لها بعض التشريعات والفقه والقضاء ، في محاولة للتوفيق بين المبدأين السابقين لإيجاد نقطة توازن بينهما لحماية مصلحة الإدارة وموظفيها معاً. [2]

ولمحاولة حل هذه الإشكالية ظهرت ثلاث نظريات رئيسية،وفيما يلي نلقي الضوء على هذه النظريات[3]:

([1]) الطماوي، سليمان، **الجريمة التأديبية**، مرجع سابق، ص165 - كنعان، نواف، **الوجيز في القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص138،

([2]) شطناوي، علي خطار، القانون الإداري الأردني، مرجع سابق، ص 101

([3]) الطماوي، سليمان ، **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص406 – الملط، محمد جودتا، **المسئولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص106 – مصطفى، عبد المنعم فهمي، عمال الإدارة وحرية الرأي، مرجع سابق، ص318 وما – الدماصي، محمد السيد، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، مرجع سابق، ص54 وما بعدها – أبو زيد ، محمد عبد الحميد ،**طاعة الرؤساء شرعا ووضعا**، مرجع سابق، ص54 وما بعدها – فايز، محمود عبد المنعم (2005) ، **المسئولية التأديبية لضباط الشرطة**، رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط، ص753 وما بعدها. عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 614 وما بعدها

النظرية الأولى: سمو مبدأ المشروعية

على رأس هذه النظرية العميد **"ديجي"** و**"فالين"** وتقوم هذه النظرية على مبدأ المشـــروعية الذي يفرض خضـــوع الكافة للقانون حكاماً ومحكومين وتقضـــي هذه النظرية بخضـــوع جميع أعمال الرئيس والمرؤوس لهذا المبدأ، وعلى ذلك إذا كان أمر الرئيس مخالفاً للقانون، فإن المرؤوس يمتنع عن تنفيذ هذا الأمر حيث لا طاعة لأمر مخالف للقانون[1].

ويدعم أنصـــار هذه النظرية وجه نظرهم بالقول أن واجب الطاعةيدور في فلك الواجب الأسمى، ألا وهو واجب طاعة القانون، بحيث تكون القوة الإلزامية للأوامر الرئاسية ليست مطلقة، بل نسبية، وفقا لمطابقتها للقانون[2].

ووفقا لهذه النظرية يحق للمرؤوس مراقبة مشـروعية الأوامر الرئاسـية الصـادرة إليه ويكون المرؤوس الذي ينفذ أمراً رئاسياً مخالفاً للقانون قد ارتكب مخالفة قانونية تستوجب عقابهتأديبيا[3].

وتعرض الفقه لهذه النظرية بتعداد مزاياها وعيوبها **[4]** حيث قيل في مزاياها أنها تتميز بأنها تؤكد على مبدأ المشـــروعية، وتحد من تعســـف الإدارة، واســـتبداد الحكام، وإن هذه النظرية تمنح المرؤوس حرية أكبر في مناقشـة الأوامر الرئاسـية ومراقبة مدى مشـروعيتها مما يسـاعد الإدارة على تغيير مسارها الخاطئ مبكراً ويجنبها الوقوع في مخاطر عدم المشروعية، وتعتبر هذه النظرية تدريباً عملياً للموظف المرؤوس على إلمامه بكافة الواجبات التي تشـــتمل عليها الوظيفة التي يشـــغلها، كما تربي فيه ملكة مناقشـة ودراسـة الموضـوعات التي تعرض عليه خاصـة إذا كان يشغل إحدى الوظائف

([1]) هيكل، محمد أحمد الطيب ، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان**، مرجع سابق، ص316ن - شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سـابق ص102 – الطماوي، سـليمان (1991) **الوجيز في القانون الإدارية**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص538 – مصـــطفى، عبدالمنعم فهمي، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، مرجع ســـابق، ص 318

([2]) الشحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة**، مرجع سابق ص339

([3]) أبو زيد، محمد عبد الحميد ، **طاعة الرؤساء شرعا ووضعا**، مرجع سابق، ص55- الشحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة**، مرجع سابق 340

([4]) يراجع في مزايا وعيوب هذه النظرية: عبدالعال، صـــبري، **ضـــوابط ممارســـة الموظف العام للحقوق والحريات الســياســية**، مرجع ســابق، ص 616 وما بعدها - الملط، محمد جودت، **المســئولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص107 – الدماصي، محمد السيد ، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، حق إبداء- الرأي**، مرجع سابق، ص56 – الشـحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس**، مرجع سـابق، ص340-341 – راضـــي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص80

القيادية، وتعدهذه النظرية وسـيلة من وسـائل إنسـانية الإدارة، و تبعث على الراحة والطمأنينة، في جمهور المنتفعين بالمرفق.

ولم تسلم هذه النظرية من النقد، حيث أن التمسك المطلق بهذه النظرية يؤدي إلى إهدار مبدأ هام ألا وهو مبدأ سـير المرافق العامة بانتظام واضـطراد و إعاقة العمل في الوحدة الإدارية، لأن جوهرهايسمح للمرؤوس بحث مشروعية الأوامر الصـادرة إليه ومناقشـه موضـوعها مع رئيسـة والامتناع عن تنفيذها إن رأوا عدم مشروعيتها، وهم غالباً أقل خبرة، الأمر الذي يربك العمل ويؤخره خاصة إذا كانوا على غير حق ، كما إن الأخذ بهذه النظرية على إطلاقها يؤدي إلى تجاهل ما يتمتع به الرئيس من سلطات قانونيةتهدف إلى حل الأمور المستعجلة، والمسائل ذات الطبيعة الخاصة، سيما أن القانون أصبح عاجزا عن تزويد الموظفين بتفصيلات ممارسة السلوك الإداري الأمثل الذي يلتزم به الموظفون، مما وفر سـلطة تقديرية للرئيس الإداري لسـد هذا الفراغ، كما أن الأخذ بهذه النظرية يتعارض مع ما تبنته معظم التشـريعات الحديثة، حيث نصـت هذه التشـريعات على واجب الطاعة الرئاسية باعتباره واجباً مستقلا عن واجب طاعة القانون.

النظرية الثانية: أولوية الطاعة الرئاسية

يأتي على رأس هذه النظرية "هوريو" "وبارتلمي" "وبولس" حيث يرون أن ضرورة ضمان سـير المرافق العام بانتظام واضـطراد تتطلب طاعة المرؤوس لأمر رئيسـه حتى ولو كان مخالفاً للقانون، ما دامت لم تصـل هذه المخالفة حد ارتكاب جريمة جنائية، فالموظف مطالب بطاعة أمر رئيسـه، ولا يملك إلا أن ينفذه، وبعدها لا يُسـأل عن نتائجه، وبالتنفيذ تنتقل المسـؤولية إلى الرئيس الإداري مصدر الأمر. [1]

وأستند أنصـار هذه النظرية في تأييد وجهة نظرهم إلى قرينه المشـروعية بمعنى أن أوامر الرؤسـاء تحمل شـهادة بالمشـروعية، بحكم خبرتها ورشـدها وبحكم مسـئولية الإدارة الرئاسـية التي تستهدف الصالح العام، [2] وأيضا هناك ضرورات عملية تتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة والقضاء على صراع دائم بين الرؤساء والمرؤوسين في حال كان للموظف المرؤوس خيار التنفيذ[3].

([1]) راضي، مازن ليو، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص83.
([2]) الجمل، محمد حامد، **الموظف العام فقها وقضاء**، مرجع سابق، ص 151
([3]) سرور، أحمد فتحي (1972)، **أصول قانون العقوبات**، القسم العام- النظرية العامة للجريمة، (ط2)، ص243

ولقد وجهت إلى هذه النظرية عدة انتقادات [1] حيث قيل أنها تهدر مبدأ المشــروعية المبدأ الذي تتســم به الدولة الحديثة لما يتضــمنه من ضــمانات للأفراد، كما تحبذ هذه النظرية روح التحكم داخل المنظمة الإدارية، وتسلب المرؤوسين فكرهم ورأيهم وتقتل روح المبادرة والإبداع عندهم، لأن الاســتبداد في الرأي يغلق مدارك الموظف المرؤوس، ويضــيق من آفاق تفكيره، ولا شـك في أن هذا ينعكس بالسلب على إتقانه للعمل المكلف به وعلى صـالح المرفق بشكل عام [2]. وأن إلزام المرؤوس بالطاعة المطلقة بالرغم من وضوح مخالفة الأوامر للمشروعية يشجعه على انتهاك القانون والاعتداء على المصـالح العامة[3]، وأيضـا هذه النظرية تبدد وقت وجهد الإدارة، لأن كثيرا ما يلجأ الموظف إلى التظلم رئاســياً، أو الطعن قضــائياً، في التعليمات الغير مشــروعة التي تمس حقا من حقوقه الوظيفية فيؤدي ذلك إلى إرهاق الطرفين في الدفاع عن وجهة نظرهم [4]، كذلك إن الأوامر التي تصـــدر من الرؤســاء تقوم على عناصــر محددة في ذهن الرئيس، وقد يكون أمام الرؤســاء بعض العناصــر أو الأسـباب التي دفعتهم إلى اتخاذ هذه الأوامر، وفي حال أتاحه الاعتراض للمرؤوس على هذه الأوامر، أمكن للرؤساء تقدير العناصرالجديدة ووضعها في الحسبان وتعديل أوامرهم على ضوء ما انكشف لهم إزاء الظروف الجديدة، الأمر الذي يســاعد على أن تصــدر الأوامر والتعليمات في صــورة ناضــجة وسليمة[5].

النظرية الثالثة: نظرية الحل الوسط

ظهرت هذه النظرية نتيجة للانتقادات التي وجهت للنظريتين السـابقتين، حيث حاول أنصـارها إيجاد حل وســط يحافظ على نقطة توازن بين مبدأ دوام ســير المرفق العام بانتظام واضــطراد و مبدأ المشـروعية الذي يفرض احترام القوانين واللوائح النافذة، وقد اختلف أنصـار هذه النظرية في تحقيق

([1]) هيكل، محمد أحمد، **الســلطة الرئاســية بين الفاعلية والضــمان**، مرجع ســابق ص318 الملط، محمد جودت، **المسئولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص107- الدماصي، محمد السيد ، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي: حق إبداء الرأي**، مرجع ســابق، ص54 وما بعدها- راضــي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع ســابق، ص83- الشــحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة**، مرجع سابق، ص338 - عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 622

([2]) الدماصي، محمد السيد ،**الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي**، حق إبداء الرأي، مرجع سابق، ص54.

([3]) راضي، مازن ليلو، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص83.

([4]) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 623

([5]) الدماصي، محمد السيد ، **الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، حق أبداء الرأي**، مرجع سابق ص55.

ذلك التوازن ، وقد نتج عن هذا الخلاف وجود نظريتين هما نظرية الاعتراضات والنظرية الشكلية.[1]، نسلط الضوء عليها، على النحو التالي:

1- **نظرية الاعتراضات:**

مفاد هذه النظرية أنه يجب على المرؤوس في حال المخالفات غير الجسيمة فحص الأوامر الصادر إليه من رئيسه، فإذا تبين له عدم مشروعيتها وجب عليه تنبيه رئيسه بما فيها من مخالفة، فإذا أصر الرئيس بعد ذلك على أمره وجب على المرؤوس الطاعة و يعفي المرؤوس من المسئولية عن هذا التنفيذ[2]، أما إذا كانت المخالفة جسيمة يترتب عليها إهدار للمصلحة العامة[3]، أو ضياع الحقوق والحريات، فيكون المرؤوس مسؤول عن التنفيذ إذا يجب عليه أن يمتنع عن الطاعة حتى ولو أصر الرئيس على التنفيذ.[4]

ويعاب على هذه النظرية، أنه إذا كان الاعتراض من قبل المرؤوس يعد مجدياً في حالة جهل الرئيس الإداري بما ينطوي عليه الأمر من مخالفة للشرعية، إلا أنه –أي الاعتراض- يكون غير مجد في حالة علم الرئيس الإداري بما ينطوي عليه أمره من مخالفة للقانون، لأن الرئيس في هذه الحالة سيصر على أمره، وما يكون أمام المرؤوس في هذه الحالة إلا تنفيذه رغم مخالفته للقانون، وكل ما في ذلك أن المرؤوس سيعفى من المسئولية في حالة الاعتراض، إلا أن الأمر المخالف للقانون ما زال قائماً ومنتجاً لأثاره، كما يوجد صعوبة في التفرقة بين المخالفة الجسيمة التي يترتب عليها إهدار للمصلحة العامة أو ضياع للحقوق والحريات، وتلك المخالفة البسيطة التي لا يترتب عليها ذلك.[5].

وهذه النظرية– من جانب بعض الفقه- تعد أقرب النظريات إلى المصلحة، لأنها توازن بين كل الاعتبارات القانونية والعملية التي تحيط بواجب الطاعة عند مخالفة الأمر الرئاسي للقانون، وتقيم توافقا بين مبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد من ناحية، وحماية مبدأ المشروعية من ناحية أخرى، ولتفادي الاعتراض الذي وجه إلى هذه النظرية، والذي مؤداه أن هذه النظرية تؤدي في النهاية إلى تنفيذ أمر رئاسي غير مشروع بالرغم من اعتراض المرؤوس في حالة إصرار الرئيس

([1]) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 624
([2]) الملط ،جودت ، **المسئولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق، ص108 - راضي، مازن ليلو راضي، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق ص84.
([3]) أبو زيد، محمد عبد الحميد ، **طاعة الرؤساء شرعاً ووضعاً**، مرجع سابق، ص56.
([4]) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 625
([5]) الشحلت، محمد، الإطار القانوني لإطاعة امر الرئيس في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص343

على تنفيذ الأمر المخالف للقانون أجازت بعض القوانين إبلاغ السلطات الرئاسية الأعلى بهذا الأمر المخالف للقانون لتقدر ما تراه بشأنه ولا شك أن في ذلك ردع للرئيس الإداري عند إصراره على أوامر غير مشروعة وخشية من أن تهتز صورته أمام رؤسائه أو قد تحقق هذه الشكوى تدارس الرئيس الاداري الأمر مع رؤسائه- السلطات العليا-، ويتبادل وجهات النظر حول هذا الأمر مع من هم أفضل منه خبره فيتحمل أصدراه بعد ذلك أكثر من رئيس إداري حتى لو كان مخالفا للقانون.[1]

1. النظرية الشكلية[2]:

أول من نادى بهذه النظرية الفقيه الألماني **"لاباند"** لذا يسميها بعض الفقه بنظرية لاباند الشكلية و يكون مضمون هذه النظرية في إعطاء المرؤوس حق مراقبة وفحص الأمر الرئاسي من الناحية الشكلية فقط دون التطرق للموضوع، والتأكد من مطابقته للقانون قبل تنفيذه كالتأكد من خلوه من عيب الاختصاص ومن حيث الإجراءات الشكلية التي يطلبها القانون في إصداره. وبالتالي تخرج من تقديرات المرؤوس الناحية الموضوعية من حيث بحث مدى ملاءمة الأمر الرئاسي للظروف التي صدر فيها، أو سبب صدوره حتى لا يتأثر سير المرفق العام بصورة منتظمة ومضطردة، فإذا أدت نتيجة الفحص عن وجود عيب شكلي في الأمر الرئاسي امتنع عن تنفيذه، حتى في حال إصرار الرئيس عليه، أما إذا لم تسفر نتيجة الفحص عن وجود عيب شكلي وجب على المرؤوس تنفيذ الأمر حتى لو كان معيباً من الناحية الموضوعية، وفي هذه الحالة تكون مسؤولية تنفيذ الأمر على مصدره، ويعفى المرؤوس من أي مسئولية عند تنفيذ هذا الأمر لصدوره صحيحاً من الناحية الشكلية.

بقى لنا أن نناقش المسئولية عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة في القانونين الأردني والبحريني، بالنسبة للمسئولية الجنائية، بين قانون العقوبات الأردني في المادة 61 بأنه لا يعد جريمة الفعل المرتكب إطاعة لأمر صادر إلية من مرجع ذي اختصاص يوجب علية القانون إطاعته إلا إذا كان الأمر غير مشروع، فالمادة هنا لا تتحدث عن الأوامر غير المشروعة فتنفيذ الأمر غير المشروع في قانون العقوبات الأردني يعد جريمة إنما تحدثت المادة عن تنفيذ أمر مشروع مستوجب الطاعة قانونا وترتب عليه جريمة جنائية، أما قانون العقوبات البحريني فلم يعالج هذه المسألة من الناحية الجنائية بحيث يبقى المبدأ العام إذا كان الأمر الرئاسي منطوياً على جريمة جنائية، فلا يجوز

([1]) عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 628

([2]) يراجع في عرض هذه النظرية، أبو راس، محمد الشافعي(1981)، **القضاء الإداري**، عالم الكتب، القاهرة، ص 334 - منصور، اسحق ابراهيم ، **ممارسة السلطة وآثارها في قانون العقوبات**، ص274، 275 ، الشحات، محمد محمود، **الإطار القانوني لإطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص343، 344 - عبدالعال، صبري، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص627

للمرؤوس تنفيذ هذا الأمر، لأن الحظر الذي يفرضـــه قانون العقوبات موجه للكافة وبهذا يختلف القانونين البحريني والأردني عن قانون العقوبات المصري في مادته 63الذي استثنى المرؤوس المنفذ لأمر رئيســه المنطوي على جريمة جنائية من العقاب إذا حســنت نيته، ولم يكن فعل المرؤوس منطوياً على الإجرام بشكل واضـح، وقد اثبت وتحري واعتقد مشـروعية هذا الفعل وأن اعتقاده هذا كان مبنياً على أسباب معقولة.

أما عن المســئولية المدنية، فقد نص عليها المشـــرع الأردني في المادة 2/263 من القانون المدني، حيث جاء فيها" لا يكون الموظف العام مسـئولاً عن عمله الذي أضـر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيس متى كانت طاعة هذا الأمر واجبه عليه أو كان يعتقد أنها واجبة، وأثبت أنه كان يعتقد مشـــروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبنياً على أســـباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر".

والملاحظ هناعلى عكس القانون الجنائي يستطيع المرؤوس أن ينفي عنه المسئولية المدنية إن اســتطاع أن يثبت أن ما قام به من أمر غير مشـروع كان تنفيذاً لأمر صـادر إليه من رئيس كانت طاعته واجبه عليه أو كان يعتقد أنها واجبة، وكان يعتقد بمشروعية العمل الذي وقع منه، وكان اعتقاده مبيناً على أســـباب معقولة، وأنه راعى في عمله جانب الحيطة والحذر، والملاحظ أن القانون المدني هنا لا يوفر حماية لتنفيذ الأفعال غير المشروعة وإنما يحمي حسن النية في الاعتقاد بأن الأمر الموجه له مشروع وعلى ذلك يجتمع القانونان الجنائي والمدني في عدم حماية تنفيذ الأوامر غير المشروعة.

أما بالنسـبة للمسـئولية الإدارية، فقد نص قانون الخدمة المدنية البحريني في المادة 4/22 على أنه " يعفى الموظف من الجزاء التأديبي إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا الأمر مكتوب صـادر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر"، وبهذا النص وازن المشرع البحريني بين مبدأي الطاعة الرئاسية والمشروعية فضمن بهذا النص عدم تعطيل الأوامر الرئاسية التي قد يتوقف عليها سير المرفق العام والتي قد لا يعيها الموظف المرؤوس في بعض الاحيان وضـمن في الوقت ذاتة أن يحاط الرئيس بما يفعل خشـية غفلته عن الأمر الغير مشروع فيصحح مسارة وضمن كذلك عدم تعرض الموظف للمساءلة التأديبية عن أمر لا يد له فيه متى ما نبهه الرئيس عن امره غير المشـروع كتابة عن أمر صـدر له كتابة بمعنى أن تنفيذ المرؤوس لأمر غير مشـروع شـفوي لا يعفي من مخالفة المرؤوس المنفذ والتنبيه عن هذه المخالفة شـفويا لا يعفي من العقاب، ولا وجود لمثل هذا النص في نظام الخدمة المدنية الأردني حيث ألزمت المادة 67/د

تنفيذ أوامر الرؤســـاء وتوجيهاتهم ، فهل يعني هذا النص أن الموظف المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر غير المشـــروعة؟ في الحقيقة أن قراءة باقي نصـــوص المادة في فقراتها الأخرى تعطي انطباعا أن الموظف لا يجوز له تنفيذ الأوامر غير المشـــروعة حيث ألزمت الفقرات (هـــــ، ز) من ذات المادة احترام القانون بمعناه الواسـع والحفاظ على ممتلكات الدولة والمال العام وعدم التهاون في أي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصـــلحة العامة والتحلي بالشـــجاعة وإبداء الرأي والإفصـاح عن جوانب الخلل، ولكن كان يحبذ لو عالج المشـرع الأردني المسـألة بصـراحة أكثر على غرار المشرع البحريني الذي تبنى موقف المشرع المصري في المادة 78 من قانون العاملين المدنيين بالدولة حيث نصت "...لا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلى أمر صادر إليه من رئيسه، إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صـــادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابه إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده".

مع الإشـــارة أن القانون البحريني في معالجتة لهذا الأمر ترك الأمر على إطلاقة حيث كان يجب عليه اسـتثناء الجرائم الجسـيمة والمتعلقة بحقوق الإنسـان وحرياته من نطاق القاعدة بحيث يلزم المرؤوس بعدم تنفيذ الأمر المخالف للقانون والمنطوي على مخالفة جسـيمة أو مخالفة متصـلة بحقوق وحريات الإنســان الأســاسـية ، حتى لو أصــر الرئيس الإداري على التنفيذ، وإذا نفذا الأمر المخالف للقانون يكون مسئولاً تأديباً عن هذا التنفيذ.

المبحث الثالث

القيود المستمدة من قواعد سير المرفق العام

إن تأمين وإشباع حاجات المنتفعين من المرفق العام استلزم ضمان سيره بانتظام واضطراد، دون تعطيل أو توقف ويؤكد المشـــرع والفقه القانوني دائما على مبدأ ســـير المرفق العام باعتباره مبدأ أساسياً وجوهريا يهدف إلى ضمان الحاجات الاجتماعية [1].

واجتهد المجلس الدستوري الفرنسـي عندما أتيحت له الفرصــة لإبداء وجهة نظره بخصـوص دســتورية القانون رقم 79-634 المعدل للقانون الصــادر في 1974/8/7 المتعلق بدوام ســير مرفق التلفزيون في التوقف الجماعي المتفق عليه، فقد قضـــى المجلس الدســتوري " اســتهدف المشـــرع الدستوري حينما أورد ضمن الدستور أن حق الإضراب يمارس في إطار القوانين التي تنظمه للتأكيد على أن هذا الحق يتمتع بقيمة دسـتورية، ولكن يرد على ممارسـته بعض القيود التي يختص المشـرع بتحديدها وبيانها بالتوفيق الضـروري بين الدفاع عن المصـالح المهنية التي يعد الإضـراب احد وسـائل حمايتها، وبين حماية المصلحة العامةإلي ينطوي الإضراب على تهديدها والمساس بها، خصوصا فيما يتعلق بالمرافق العامة، وان الاعتراف بحقالإضـــراب لا يســـتبعد فرض بعض القيود والضـــوابط الضــرورية للمحافظة على مبدأ دوام ســير المرافق العامة، وقد تصــل هذه القيود والضــوابط إلى حد حظر إضـراب العاملين في المرافق التي تقتضـي طبيعتها ضـرورة وجودهم المستمر لضـمان تسـيير أجهزة المرفق وعناصره التي ينطوي توقفها على مساس بالحاجات الأساسية للدولة"[2].

ويقصد بمبدأ دوام سير المرفق العام - بصفة عامة- "استمرار المرفق العام في السير العادي (أداء العمل العادي له) دون توقف وفقاً للأوضـــاع المنصـــوص عليها مســـبقا بواســـطة القوانين واللوائح."[3].

وعلى ذلك يعتبر مبدأ دوام سـير المرفق العام بانتظام واضـطراد مبدأ أسـاسـي وجوهري وقد أنعكس تأثيره على قواعد القانون الإداري بشـــكل عام ، وعلى الأحكام المنظمة لعمل الموظف العام بشـــكل خاص، ومن بينها الأحكام المتصـــلة بحرية الرأي لدى الموظف العام، فإذا كان الموظف العام

([1]) الزيات ، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 319

([2]) شطناوي، علي خطار، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 114

([3]) النهري، مجدي مدحت، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 8

يتمتع بحرية الرأي السياسي أو الدينية أو المهنية فإنه في ذات الوقت مطالب بعدم الإخلال بمبدأ دوام سير المرفق العام ومن القواعد التي نظمت في هذا الشأن وكان هدفها عدم تأثير حرية الرأي لدى الموظف العام على هذه المبدأ حق الإضراب والاستقالة وحرية الاجتماع داخل مقار العمل، وعلى ذلك سوف نتناولها في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

الإضراب الوظيفي

لا شك إن الإضراب الوظيفي يعتبر أحد الوسائل المتصلة بأشكال التعبير عن الرأي للموظف العام فهو يمارس حرياته الأساسية الدستورية شأنه في ذلك شأن سائر المواطنين [1]،فحق الإضراب من الحقوق المهمة في تاريخ البشرية وتهدف إلى تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي بين طبقات المجتمع لذلك يعتبره البعض منطائفة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية [2].

ويرتبط حق الإضراب بالحق النقابي ارتباطا وثيقا لا يقبل التجزئة بحيث يمكن القول أن عدم الاعتراف أصلا بالحق النقابي للموظف العام يستتبع معه عدم الاعتراف بحق الإضراب لذلك نجد أن المشرع الأردني حرم الإضراب الوظيفي في نظام الخدمة المدنية 82 لسنة 2013 في المادة 68 الفقرة (ج) التي نصت على أن يحظر على الموظف وتحت طائلة المسؤولية التأديبية القيام بإضراب او اعتصام، ومرد ذلك إلى أن القانون الأردني يحظر على الموظف العام – كما وضحنا في الفصل الأول من هذه الدراسة - الحق النقابي كأصل عام، وعلى العكس من ذلك ذهب المشرع البحريني في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في المادة 34 الفقرة (ح) إلى حظر الإضراب الغير قانوني فقط بسبب أن القانون البحريني أجاز الحق النقابي للموظف العام فيما يخص شق الانضمام للنقابات وفقا لقانون النقابات لسنة 2002 والذي بيناه تفصيلا في الفصل الأول من هذه الدراسة.

وعلى ذلك سوف نتناول في هذه المطلب الإضراب الوظيفي من حيث بيان تعريفة في فرع أول وتحديد موقف الأنظمة المختلفة منة في فرع ثان، وكان للتجربة الفرنسية والمصرية موقفا رائدا

---

[1] غافل، سعيد علي، (2015). **الاضراب الوظيفي**. (ط1) منشورات زين الحقوقية، بيروت، ص54.
[2] قنديل، أشرف عبد القادر(2014). **الاضراب بين الإباحة والتجريم**. دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص58.

بشـأن حق الإضـراب لذا نعرض لها ولمدى الاسـتفادة منها في القانونين الأردني والبحريني في فرع ثالث، وذلك على النحو التالي:

الفرع الأول

تعريف الإضراب الوظيفي

لم تهتم التشـريعات بوضـع تعاريف محددة للإضـراب فالمشـرع الفرنسـي لم يضـع تعريفاً للإضراب سواء قبل الاعتراف بهذا الحق أو بعد الاعتراف به، كذلك المشرع المصري لم يقم بتعريف الإضراب ما عدا هناك حالة واحدة في قانون العقوبات المصري في المادة (124) حيث وضع مفهوم للإضراب المخطط له بصورة غير مباشرة لأغراض جنائية ولتحديد مفهوم الجريمة، وعلى ذلك ترك الأمر للفقه والقضـــاء كل يدلو بدلوه في هذا المجال الأمر الذي جعل في مفهوم الإضـــراب اختلاف بحســب الزاوية التي ينظر إليهاللإضــراب ويعتبر عدم تطرق المشــرع لمسـألة التعريفات هو اتجاه محمود وذلك لمواكبة التطورات واستيعاب كافة صورة الإضراب وتطوراته [1].

يذهب جانب من الفقه إلى أن الإضـــراب الوظيفي هو" امتناع موظفي وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم، مع تمســكهم في الوقت ذاته بأهداف الوظيفة العامة ومزاياها، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على التوقف عن العلم المنوط بهم القيام به، لسبب من الأسباب كتحقيق مصلحة خاصة للمضـربين، أو رفع ضـرر يرونه واقعاً عليهم أو للاحتجاج على أمر من الأمور" [2]، ويؤخذ على هذا التعريف أنه لم يوضح طبيعة المطالب العمالية تحديداً دقيقاً الأمر الذي قد يسمح بالإضراب السياسي إلى جانب الإضراب المهني، وهو مالا يجوز وفقا للرأي الراجح فقها[3]،

وايضا يعرف بعض الفقه الإضراب الوظيفي بأنه " التوقف الجماعي عن العمل بهدف تحسين ظروفه أو الحصــول على مزايا أفضــل أو بقصــد تأييد نشــاط ســياســي أو اجتماعي". [4]، ويؤخذ على هذا التعريف عدم تحديده لكافة العناصـــر المطلوبة للإضـــراب فضـــلاً عن أنه جعل من النشـــاط السياسيوالاجتماعي غايةللإضراب وهو أمر غير مقبول.

([1])حسن، صلاح علي علي(2012). **تنظيم الحق في الاضراب**. دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ص12-14.
([2]) أبو زيد، محمد عبد الحميد(2002). **دوام سير المرافق العامة**. دار النهضة العربية، القاهرة، ص16.
([3])عبد المحسن، عبد الباسط (بدون تاريخ)، **الاضراب في قانون العمل**، دار النصر، القاهرة، ص21.
([4])أحمد، علي عبد العال سيد،(1997)، **حق الاضراب في المرافق العامة**، مؤسسة دار الكتب، لقاهرة، ص92.

وذهب البعض إلى " أن الإضــراب هو توقف الموظفين عن القيام بأعمالهم ومن ثم الامتناع عن أدائها لفترة معينه وبصورة مؤقتة من دون أن تنصرف نيتهم إلى ترك وظائفهم بصورة نهائية"[1]، وهذا التعريف يركز على عنصر الهجر المؤقت للعمل دون باقي العناصر [2].

وعرف القضــاء المصــري الإضــراب" بأنه الامتناع الجماعي المتفق عليه بين مجموعة من العاملين عن العمل لمدة مؤقتة لممارســة الضــغط والاســتجابة لمطالبهم [3]."، كما عرفة القضــاء الفرنســي العاديعلى أنه" توقف مدبر عن العمل بفرض تأييد مطالب مهنية محددة ســلفاً رفض صــاحب العمل تحقيقها"[4]، كما عرف مجلس الدولة الفرنسي الإضراب بأنه" توقف منظم مسبق للعمل من أجل الدفاع عن المصالح المهنية [5].

ويحاول جانب من الفقه أن يجمع كافة العناصــر في تعريف واحد بالقول" هو التوقف الإرادي والصـــريح عن العمل وبصـــفة مؤقتة وجماعية من قبل العاملين والموظفين المكلفين بالقيام به بهدف إرغام السلطات العمومية على تلبية المطالب أو المصالح المشتركة لهم"[6]، ويؤخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد أهداف الإضراب ومقاصده.

وبناء على ما تقدم يجب أن تتوافر في الإضراب عدة عناصر أساسية[7].تتمثل بما يلي:

1. يجب أن يكون التوقف عن العمل عن إرادة الموظفين وتعبيرهم الصــريح بالدخول في الإضــراب عن العمل وفقا للإجراءات المقررة قانونافلا يعتبر اضــراباً التوقف الناتج عن قوة قاهرة أو لسـبب راجعللإدارة.
2. يجب أن ينشـــأ التوقف عن العمل عن اتفاق بين عدد من الموظفين ودون موافقة الجهات التابعين لهـا ويكـاد يكون هنـاك اتفـاق بين الفقـه على عدم تـحديـد حـد أدنى لعـدد الموظفين اللازم للقيـام بالإضــراب، مع أن المجموع في اللغة العربية يبدأ بثلاثة فأكثر أما الاثنان فهما مثنى وليس جمع. ومع ذلـك فـانـه من الجـائز أن يكون الاضـــراب بـأقل من ذلـك، ولو إن هذا نـادر مـا يحدث، فممارســةالإضــراب الفردي له آثار خطيرة، ويجب أن ينصــب هذا الاتفاق على التوقف عن عمل

---

(1)عبد الله، عبد الغني بسيوني (1991)، **القانون الإداري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص418.
(2)غافل، سعيد علي، **الاضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص16.
(3)غافل، سعيد علي، **الاضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ،ص16.
(4)قنديل، اشرف عبد القادر، **الإضراب بين الاباحة والتجريم**، مرجع سابق، ص26.
(5) بن جبل، سهام(2004) **الاضراب في المرافق العامة في الجزائر**، بدون دار نشر، ص40.
(6)غافل، سعيد علي، **الاضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 19.
(7)غافل، سعيد علي، **الاضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 19-21

ملزم وتطبيقا لذلك فلا يكون الإضـــراب في عمل غير ملزم كامتناع الموظفون أو العاملون في المرافق العامة عن أداء ساعات العمل الإضافية الغير ملزمة لهم.

3. إن التوقف عن العمل يجب أن يكون لمدة محددة من الزمن ســـواء كانت هذه المدة قصـــيرة أم طويلةوهذا ما يميز الإضراب عن الاستقالة التي يكون ترك العمل فيها نهائيا.

4. يجب أن يكون هناك مقاصد من الإضراب تهدف له وهي تحديدا مطالب مهنية لا سياسية بالدرجة الأولى لتحسين ظروف العمل بوجه عام أو لغرض الحصول على المزيد من الحقوق والامتيازات، مهنية كانت أم اجتماعية أم مالية، وقد تكون هناك أســـباب ســـياســـية لها علاقة بظروف العمل كالإضراب على قرار سياسي برفع الأسعار أو التوقف عن دفع الرواتب.

وتجدر الإشارة هنا إلى إن العناصر المتقدمة هي عناصر عامةللإضراب ، سواء تحققت من خلال العمال أو الموظفين ويرى بعض الفقه إن الإضراب الوظيفي لا بد أن يقع من الموظفين كما إن النشاط الذين يمتنعون عن أدائه، لا بد أن يكون نشاطا وظيفيا.

وبعد استعراض التعريفات السابقة والعناصر اللازمة للإضراب يمكننا تعريف الإضراب الوظيفي بشـــكل جامع مانع بأنه امتناع موظفي الإدارة عن العمل امتناعا جماعياإراديا مدبرا بشـــكل مؤقت لتحقيق مطالب مهنية في الحدود القانونية المرسومة لهذا الحق.

الفرع الثاني

موقف الأنظمة المختلفة من الإضراب الوظيفي

إن الاعتراف للموظفين العموميين بالحق في الإضراب يعتبر من الأمور الحساسة والدقيقة في مجال حقوق وحريات الموظف العام، أو كما يقول البعض ســـلاح ذو حدين، فهو من جهة، وســـيلة لتحقيق مصالح الموظفين العموميين المهنية ووسيلة فعالة لممارسة حقهم النقابي، ولكنه من جهة ثانية ينعكس سلبا على مبادئ أساسية في مجال القانون الإداري، ومن بينها مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضـــطراد، ومبدأ الســـلطة الرئاســـيةالمرتبط بواجب الطاعة، كذلك يؤثر الإضـــراب على الوضـــع

التنظيمي أو اللائحي للموظف العام في مواجهة الدولة، لذلك يذهب المعارضون لمبدأ الإضراب أنه يؤدي إلى المساس بمبادئ قانونية هامة في مجال القانون الإداري [1] ومن أهمها:

1. أن ممارسة الحق في الإضراب قد يؤدي إلى المساس بمبدأ أساسي في القانون الإداري يتوقف عليه العديد من المبادئ ألا وهو مبدأدوام سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وبالتالي تعطيل للمصلحة العامة ومصلحة المنتفعين من الإدارة على حد سواء.
2. أن ممارسة الحق في الإضراب يهدر مبدأ السلطة الرئاسية وواجب الطاعة المترتب عليه، وضرورة احترام أوامر الرؤساء، حيث يعتبر واجب الطاعة من المبادئ الأساسية التي تحافظ على سير المرفق العامة بانتظام واضطراد وتحقيق أهداف الوحدة الإدارية .
3. أن استخدام وسيلة الإضراب للضغط على السلطات العامة لتحقيق مطالب معينه يتعارض والمركز اللائحي أو التنظيمي للموظف العام التي تعتبر الأساس في علاقته بالدولة، حيث يمنح هذا المركز التنظيمي أو اللائحي للسلطة العامة بإرادتها المنفردة تحديد شروط أوضاع العمل بما يحقق المصلحة العامة وحقوق وحريات الموظفين.

وفي المقابل هناك من يؤيد الحق في الإضراب معتمدا على الأسانيد التالية:

1. إن الإقرار بحق المواطنين في الإضراب لا يؤثر في المبادئ التي قيلت أعلاه لكونه لا يكون دون ضوابط توفق بين الحق في ممارسة الإضراب وبين ضرورة المحافظة على سير المرافق العامة، وفي هذا المجال وضع مجلس الدولة الفرنسي عدة ضوابط لممارسة الحق في الإضراب منها عدم مشروعية الإضراب لتحقيق أغراض سياسية لا تتعلق بالمصالح المهنية المشتركة للموظفين، كذلك حظر الإضراب على طوائف معينة من الموظفين تتعارض طبيعة عملها مع هذا الحق. [2]
2. إن الاعتراف بالحق النقابي للموظفين لا يجدي نفعا دون الاعتراف لهم بالحق في الإضراب كأحد الأسلحة الهامة والفاعلة للعمل النقابي لتحقيق أهدافه، وأن إنكار هذا الحق سيؤدي إلى الانتقاص من شأن العمل النقابي حيث أثبتت التجربة العملية أن الإضراب السلاح الأكثر فعالية من أجل تحقيق المطالب المهنية. [3]

---

(1) راجع في عرض هذه المبادئ، النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق ص 93 – محفوظ، عبدالمنعم (1986)، **الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة**، دار النهضة العربية ، ص 205

(2) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 471

(3) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص 84 – بلان، لوران، **الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 160

3. يرى البعض أن عدم الاعتراف بحق الإضراب للموظفين العموميين والاعتراف به فقط للعاملين بالقطاع الخاص يتجاهل الواقع ، حيث أن الاعتراف بالإضـــراب في بعض المجالات الوظيفية في المرافق العامة مثل حارس المتحف مثلا لا يشـكل خطورة بالغة على المصـلحة العامة، بالمقارنة في بعض الإضــــرابات التي تحدث في مجال القانون الخاص كإضــــراب أصـــحاب المخابز فإن التفرقة بين كل من القطاع العام والقطاع الخاص أصــــبحت عديمة الفائدة نظرالتطور الأنشـــطة الاقتصـادية وتطور وظيفة الدولة وتدخلها في مختلف المجالات الامر الذي أدى إلى حدوث تشـابه كبير بين أوضــاع المسـتخدمين في كل من القطاعين الوظيفي للدولة والقطاع الخاص وكل منهما له تأثيره على نمو الدولة وتطورها. [1].

وبناء على ما تقدم لم تكن الانظمة المختلفة موقفها واحد من الاعتراف بالحق في الإضــراب للموظف العامحيث انقسمت لثلاثة اتجاهات رئيسية، وذلك وفقا لما يلي:

1. دول تحرم الإضـــــراب على الموظف العام، وتعتبره جريمة معاقب عليها جنائيا، ومن أمثلة هذه الدول : ســـويســـرا، بلجيكا، ألمانيا الاتحادية، أغلب الدول الاشـــتراكية(الدول التابع للمعســـكر الشـيوعي قبل انهياره سـنة 1991) وجمهورية مصـر العربية في القوانين الصـادرة عن السـلطة التشــريعية. [2] والولايات المتحدة الأمريكية بمقتضـــى قانون تافت هادتلى الصــادر في 23 يونيه سنة 1947م. [3].
2. دول تعترف بالحق في الإضـراب لموظفي الدولة، مع تنظيم ممارسـة بالشـكل الذ لا يتعارض مع مقتضـيات الوظيفة العامة بوضــع قيود وضــوابط ضـــامنة لذلك، والتي من بينها حظر ممارســة الإضـــــراب على بعض فئات الموظفين العاملين في المرافق الحيوية التي تتعرض فيها ســـلامة الدولة والأفراد للخطر الشديد إذا ما توقفت عن العمل، ومن أمثلة هذه الدول: فرنسا(ابتداء من سنة 1946م) كندا(ابتداء من القانون الصـادر سـنة 1967م) المكسيك(ابتداء من القانون الصـادر سـنة 1963) فنلندا(ابتداء من القانون الصـــادر في ســـنة 1965 والقانون الصـــادر في ســـنة 1971) والنرويج (بالقانون الصادر في سنة 1968) ساحل العاج(بالقانون الصادر سنة 1964) غينيا(سنة

([1])النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 94

([2]) هلال، ناصــف (1985)، **إضــراب العاملين بالدولة بين الإجازة والتحريم**، رســالة دكتوراه، جامعة المنصـــورة، ص409

([3]) جعفر، محمد أنس قاسم، **الموظف العام وممارسة العمل النقابي**، مرجع سابق، ص86

1959) بوركينا فاسو(فولتا العليا سابقا ابتداء من القانون الصادر سنة 1960) النيجر(بالقانون الصادر سنة 1959). [1].

الفرع الثالث

التجربة الفرنسية والمصرية بشأن حق الإضراب للموظف العام ومدى استفادة القانونين البحريني والأردني منها

تبقى التجربة الفرنسية في مجال القانون الإداري بشكل عام مميزة واستفادت منها التشريعات العربية بشكل كبير، بما في ذلك تجربتها في حق الإضراب للموظف العام ولا تقل التجربة المصرية أهمية عن الفرنسية كونها تجربة – كما سنرى – فريدة من نوعها حكمتها اتجاهات الفقه والقضاء وليس التشريع ، ونعرض لكلا التجربتين ومدى الاستفادة منها في القانونين الأردني والبحريني وذلك على النحو التالي:

أولا: حق الإضراب للموظف العام في فرنسا

بقى الإضراب جريمة جنائية في قانون العقوبات الفرنسي لسنة 1810 في المادة (416) حتى قانون 25 أيار 1864 وفي ذلك الوقت كان الإضراب يعد جريمة جنائية وفي نفس الوقت مخالفة تأديبية وبعد زوال الصفة الجنائية بقت الصفة التأديبية حيث بقى النظر إلىالإضراب مخالفة تأديبية تستوجب العقاب حتى دستور 1946 وكان السبب الرئيسي وراء ذلك أن الإضراب يعرقل مبدأ أساسي ومعهم هو مبدأ سير المرافق العامة وتأدية خدماتها على أكمل وجه [2].

وعلى ذلك مر حق الموظف العام في الإضراب في النظام الفرنسي بمرحلتين، الأولى وهي السابقة على دستور 1946 والتي اعتبر الإضراب فيها غير مشروعية، والثانية وهي التالية لدستور سنة 1946 والتي تقرر فيها الاعتراف بالإضراب للموظف العام وتنظيمه وهي فترة التنظيم المقيد، في المرحلة الأولى ظل إضراب الموظفين العموميين عملاً غير مشروع يوجب المسائلة التأديبية، ولا يتمتع الموظف العام في حالة ممارسة الإضراب بأية ضمانات تأديبية، وهذا ما أكده الفقه والقضاء، حيث ذهب أغلب الفقه في فرنسا في هذه المرحلة إلى اعتبار أن إضراب الموظفين عملاً غير مشروع ويشكل

([1])النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 97 – حشيش، عبدالحميد، **دراسات في الوظيفية العامة في النظام الفرنسي**، مرجع سابق، ص 111

([2]) فودال، جورج - لفي، بيار لفو(2001)، **القانون الإداري**، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، (ط1) منشورات المؤسسة الجامعية، بيروت، ص549.

خطأ تأديبياً، وذلك لتعارضه مع الصالح العام، حيث أن إجازة الإضراب يجعل المرفق العام يخضع لمصالح الموظفين الخاصة، ولا يمكن أن تكون المصلحة الخاصة مفضلة على المصلحة العام [1]، كذلك رأى الفقه الفرنسي في ذلك الوقت أن الإضراب يهدر ما تقوم علية الوظيفة العامة من مبادئ كمبدأ السلطة الرئاسية وفكرة النظام العام، ومبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي تحكم سير العمل بالمرافق العامة[2]، كذلك من المبررات التي قيلت آنذاك أن الموظفين يتمتعون بالعديد من المزايا القانونية كونهم موظفون عموميون لذلك عليهم الالتزام ببعض القيود ومن بينها عدم الإضراب.[3]، وفي ذات التوجه كان القضاء الفرنسي يسير حيث أقر موقف الفقه الفرنسي في العديد من الأحكام القضائية وذلك ابتداء من حكم WINKEI مستندا لذات الأسانيد التي سطرها الفقه. [4]، وقد أيد النظام العام للموظفين الصادر في 14 سبتمبر 1941 الاتجاه الفقهي و القضائي القائل بعدم مشروعية إضراب الموظفين العموميين، حيث نصت المادة (17) منه على أن " كل عمل صادر من موظف فيه مساس بالاستمرار الذي لا غني عنه للسير العادي للمرفق العام الذي تسلمه وكلف بمهمة كفالته، يشكل إخلالاً جسيماً بواجباته الأساسية، وعندما ينشأ أي عمل من هذه الطبيعة عن عمل جماعي أو متفق عليه، فإن الموظف يحرم نتيجة لذلك من الضمانات المنصوص عليها في النظام الحالية فيما يتعلق بالمجال التأديبي"[5].

أما فيما يخص المرحلة الثانية فقد بدأت بصدور الفقرة السابعة من دستور سنة 1946م، إذ قرر في مقدمته أو ديباجته أن الحق في الإضراب يمارس في إطار القوانين التي تنظمه، ولقد تأكد هذا الحق في دستور 1958[6].

بعد الاعتراف الدستوري كان أول اعتراف للمشرع الفرنسي بمبدأ الحق في الإضراب في مجال قانون العمل في قانون 11 فبراير سنة 1950[7]، حيث تم تنظيم هذا الحق بحظر الإضراب

---

(1) مهنا، محمد فؤاد (1967)، **القانون الإداري العربي**، (ط3) دار المعارف، القاهرة، ص 310

(2) نجيب، أحمد فؤاد (1973)، **فوانين وأنظمة الخدمة المدنية في الدول المختلفة**، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، دار العالم العربي، ص 67 – عجيلة، عاصم، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 216

(3) غافل، سعيد علي، **الإضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 71

(4) في عرض موقف القضاء راجع محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 474 وما بعدها - غافل، سعيد علي، **الإضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 73 وما بعدها – نايل، السيد عيد (2004)، **قانون العمل الجديد**، دار النهضة العربية، ص 669 وما بعدها – مارسلون وآخرين (1995)، **أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي**، ترجمة أحمد يسري، دار الفكر الجامعي، ص 168 وما بعدها.

(5) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 478

(6) مصطفي، عبدالمنعم فهمي، **عمال الادارة وحرية الرأي**، مرجع سابق، ص 188

(7) رمضان، عبد الله صابر،2004، **النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب**، دار النهضة اعربية، القاهرة، ص59

على بعض الوظائف، وجاء قانون التوظف الصادر في 19 أكتوبر سنة 1946م خالياً من أي نص على إباحة أو تحريم حق الإضراب بالنسبة للموظفين العموميين، إلا أن الفقه والقضاء اعتبر نص مقدمة دستور سنة 1946م أساسا لتكوين قاعدة قانونية موضوعية وعدها قاعدة قانونية عامة تسري على الكافة، ومفادها أن حق الإضراب معترف به لجميع العاملين بما فيهم من يتمتع بصفة الموظف العام وكان حكم دوهان الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في 7 يوليو سنة 1950م، أول حكم تناول مبادئ هامة في مجال ممارسة الموظف العام لحق الإضراب[1]، نوجزها فيما يلي:

1. طبقا لدستور سنة 1946م يعد إضراب الموظف العام مشروعا لحماية مصالح مهنية، وبناء على ذلك فإن الاضراب السياسي يعد غير مشروعا.
2. في ظل غياب التنظيم التشريعي يحق للحكومة حق اتخاذ الإجراءات المناسبة لمنع إساءة استعمال حق الإضراب، أو لمنع استعماله على وجه يتعارض مع ضرورات النظام العام، من خلال القيود أو الحدود التي تصدر بمقتضى منشورات وزارية أو حتى صادرة من رؤساء المصالح.

وبعد هذا المخاض الطويل لحق الإضراب في النظام الفرنسي، أكدت المادة العاشرة من نظام الخدمة المدنية النافذ حاليا الصادر عام 1983 على حق الإضراب للموظف العام [2]، إلا أن هذا الحق في الإضراب للموظف العام في النظام الفرنسي تحكمه القواعد والقيود التالية:

1- حرم قانون 31 يوليو سنة 1963 بعض صور الإضراب في المرافق العامة، حيث حرم الإضراب المباغت أوالمفاجئ (وهو الإضراب بغير إخطار)، والإضرابات الجزئية بالتوالي أو الإضرابات الدائرة، وهي تلك التي تحدث بالتدرج المتعاقب او بالدور المتفق عليه في مختلف القطاعات ذات المؤسسة أو مختلف فئاتها المهنية التي تخدم ذات المؤسسة أو ذات الهيئة ، [3] **و** إذا كان الإضراب مشروعا فإنه لا يجوز استعماله بالصورة التي يترتب عليها تعطيل سير العمل بالمرافق، ومن ذلك ممارسته في مقار العمل، لأن ممارسة الإضراب أو القيام به داخل مقار العمل يترتب عليه تعطيل العمل داخل المرافق ويضر بمصالح المواطنين المنتفعين بخدمات هذه المرفق [4]

2- التزام المضربين بالهدف من الإضراب، فيجب أن يهدف الإضراب في الأساس لتحقيق مطالب مهنية لأن هدفه هو الدفاع عن مصالح وحقوق مهنية فقط، ومن هنا لا يجوز الإضراب لأهداف

---

(1) النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 108-109
(2) شطناوي، **القانون الإداري الأردني**، مرجع سابق، ص 113
(3) بلان، لوران، **الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص167
(4) محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص494

سياسية، و بالرغم من أن القانون الصادر في 31 يوليو 1963 أوجب على النقابات توضيح أسباب اللجوء إلى الإضراب في الإخطار، دون التطرق للأسباب التي يمكن أن ترد في هذا الإخطار،مما قد يوحي أن الإضراب يكون مشرعاً أيا كان سببه ولوكان بدوافع سياسيه،ولكن القضاء الفرنسي قد استقر على أن الإضراب لا يكون مشروعا إلا بمطالب مهنية فقط، وهذا ما أكدته قرارات المجلس الدستوري والفقه في فرنسا من ضرورة أن يكون الهدف من الإضراب هو الدفاع عن الصالح المهنية. (1)

3- هناك بعض الوظائف ذات طبيعة خاصة يترتب على غيابها تأثير ملحوظ على سير المرفق العام حيث تتطلب من شاغليها التواجد الدائم لاتصالها المباشر بالمصلحة العليا للبلاد وحياة المواطنين، ولذلك تدخل المشرع ونص على حظر قيام هذه الفئات بالإضراب وهذه الفئات هي:موظفو مؤسسات الجمهورية للأمن، موظفو البوليس، العسكريون، العاملون بالطيران المدني، العاملون في الإذاعة والتليفزيون، موظفو الإشارة بوزارة الداخلية، القضاة، ونظرا لعدم وجود تنظيم تشريعي ينظم كل حالات الإضراب، فقد سمح مجلس الدولة للحكومة بالتدخل في بعض الحالات لفرض قيود على ممارسة حق الإضراب وذلك تحت رقابة القضاء ومن الحالات التي تدخلت فيها الحكومة وأيدها مجلس الدولة في ذلك القيود الحكومية التي فرضت على موظفي هيئة البريد والاتصالات، وحرس مزلقانات السكك الحديدية، وظائف المراقبة اللاسلكية، والعاملين بمرفق الأمن الجوي، وبعض كتبة المحاكم.(2)

4- هناك قيود شكلية لتنظيم الإضرابنص عليها قانون 31 يوليو 1963 في إطار تنظيمه لحق الإضراب حيث نصت المادة الثالثة من قانون 31 يوليو 1963 على أن يسبق الإضراب إخطار يقدم من المنظمة أو من المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً على المستوى القومي، ويجب أن يحدد في الإخطار الدافع للإضراب ويجب أن يقدم الإخطار قبل خمسة أيام على الأقل من بدء الإضراب إلى السلطة الرئاسية أو الإدارة أو المؤسسة أو المنظمة المعنية بالإضراب ويرى بعض الفقهاء أنه يمكن أن الإخطار للسلطة المسئولة عن النظام العام الذي سيهدده الإضراب،وهو ذات الرأي الذي تبناه مجلس الدولة ويجب أن يذكر في الأخطار تاريخ الإضراب وساعته ومكانة،ويجب أن يسلم الإخطار موقعا من الشخص أو الأشخاص المخولين بالتوقيع من النقابة أو النقابات الأكثر تمثيلا،

---

(1) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع ســـابق، ص 321 – ســـليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ: (1989)، **أصول القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مرجع سابق، ص 377، هلالـــ، ناصف، **اضراب العاملين بين الإجازة والتحريم**، مرجع سابق ص319.

(2)محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 497 -509

والإخطار في حد ذاته ليس مسئولية الموظف المضرب، فتلك المسئولية تقع على عاتق النقابة الممثلة للموظفين، غير أن غياب الإخطار يصم الإضراب بعدم الشرعية والموظف عليه التزام دائما بعدم الاشتراك في إضراب غير شرعي وتعتبر هذه الشروط الشكلية على قدر من الأهمية لتقدير شرعية الإضراب وتقدير حجمه وإمكانية تلافيه ومدى أثرة على سير المرفق العام.[1]

وبعد هذا العرض الموجز يثور التساؤل عن إمكانية الاستفادة من التجربة الفرنسية في القانونين البحريني والأردني؟

ذكرنا أن القانون الأردني لا يعترف بالحق النقابي للموظف كأصل عام ولذلك هو يحرم الإضراب وذكرنا أن المشرع البحريني أعطى الموظف العام حق نقابي منقوص بحيث يجوز له الانضمام للنقابات العمالية القائمة دون حق التأسيس لنقابات تخص الموظفين الامر الذي شل فائدة هذا الحق حيث لا تكترث النقابات العمالية بهموم الموظفين ومرد ذلك لاختلاف الهموم والمطالبات أصلا ومع أن القانون أعطى الحق في الإضراب لأعضاء النقابة والذي قد يكون احد أعضائها موظفا عاما لا أن نصوص القانون وسياق المادة المنظمة لهذا الحق يوحي بأن الإضراب فقط يسري على القطاعات الخاصة ونلاحظ ذلك من خلال ما بينته المادة 21 من قانون النقابات العمالية لسنة 2002من شروط للإضراب حيث نصت "الإضراب وسيلة مشروعة للدفاع عن حقوق العمال ومصالحهم وفقاً للضوابط التالية :

أ- موافقة ثلاثة أرباع الأعضاء الذين تتألف منهم الجمعية العمومية للنقابة من خلال الاقتراع السري.

ب- منح صاحب العمل مهلة لا تقل عن أسبوعين قبل الشروع في الإضراب ، وإخطار الوزارة بذلك.

ج- أن يكون الهدف من الإضراب تحقيق مطالب اقتصادية واجتماعية خاصة بالعمال.

د- عدم المساس بأموال الدولة وممتلكات الأفراد وأمنهم وسلامتهم.

ه- عدم جواز الإضراب في المرافق الحيوية الهامة وهي : الأمن – الدفاع المدني – المطارات – الموانئ- – المستشفيات – المواصلات – الاتصالات السلكية واللاسلكية – الكهرباء – الماء.

و- عدم اللجوء للإضراب إلا بعد تعذر الحل الودي بين العمال وصاحب العمل، ويحسم الخلاف بينهما بالتوفيق أو التحكيم بواسطة لجنة للتوفيق والتحكيم تشكل من ثلاثة قضاة من المحكمة الكبرى المدنية - برئاسة أحدهم - يندبهم وزير العدل والشئون الإسلامية في أول كل سنة قضائية، ومندوب عن وزارة العمل والشئون الاجتماعية يندبه وزيرها، ومندوب عن وزارة التجارة والصناعة يندبه

([1]) الزيات، طارق، **حرية الرأي لدى الموظف العام**، مرجع سابق، ص 325 وما بعدها

وزيرها ، ومندوب عن ديوان الخدمة المدنية يندبه رئيس الديوان، ومندوب عن الاتحاد العام لنقابات العمال، ومندوب عن منظمات أصحاب الأعمال.

وتصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية المطلقة، وإذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وتندب اللجنة من بين أعضائها من يتولى التوفيق بين العمال وصاحب العمل، ويجوز لها أن تستعين بذوي الخبرة من خارجها، ويكون التوفيق بناء على طلب الطرفين، فإذا رفضا اللجوء إليه أو تعذر الوصول إلى حل من خلاله تنعقد اللجنة بهيئة تحكيم وتفصل في النزاع دون حاجة إلى موافقة أي من طرفيه وذلك في ميعاد أقصاه أسبوع.

ويحدد وزير العدل والشئون الإسلامية بقرار منه مكان ومواعيد وإجراءات انعقاد هيئة التوفيق والتحكيم ومقابل أتعابها وكيفية تنفيذ قراراتها."

ومن خلال ما تقدم من شروط يتضح صعوبة الإضراب في المرافق العامة بالنسبة للموظفين العموميين والسبب في ذلك أن الحق النقابي جاء ناقصا للموظف العام في القانون البحريني، ويمكن أن تقدم التجربة الفرنسية للقانونين البحريني والأردني أفكار تختصر فيها وتتجاوز في الصعوبات التي مرت بها الدولة الفرنسية حيث يمكن أن يقر الحق النقابي بشكل كامل للموظف العام في كلا القانونين من خلال قانون مكتمل يبين بشكل دقيق الشروط الشكلية والموضوعية والتي سبق بيانها مع لاحتفاظ بحق الحكومة بوضع القيود اللازمة تحت رقابة القضاء كما فعل المشرع الفرنسي.

ثانياً: التجربة المصرية بشأن حق الإضراب للموظف العام

تعتبر مسألة الإضراب في مصر من المسائل التي تثير جدلاً واسع النطاق وذلك بعد تاريخ الثامن من أبريل سنة 1982، حيث لم تكن هذه المسألة تثير جدلاً قبل ذلك نظراً للنصوص الواضحة التي تجرم حق الإضراب في مواجهة الموظف العام، إلا أنه بصدور قرار رئيس الجمهورية رقم 537 لسنة 1981 بالموافقة على الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 1966/2/16 والتي وقعت عليها مصر بتاريخ 1967/8/4 م، والتي نصت في المادة الثامنة الفقرة (د) على أن تتعهد الدول الأطراف في الاتفاقية الحالية بأن تكفل الحق في الإضراب على أن يمارس طبقاً لقوانين القطر المختص،وتنص المادة (151) من الدستور المصري النافذ في ذلك الوقت الصادر في سنة 1971 على أن "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يتناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة، على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة بالموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

وبعد المصادقة على هذه الاتفاقية ثار جدل بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذه المعاهدة، تمخض عن شبه إجماع من الفقه يساندهم في ذلك اتجاه القضاء على أن الاتفاقية لا يرد عليها الحظر الوارد في المادة (151) من الدستور وبالتالي يدخل إبرامها ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية وحده، وبالتالي فإن الإضراب أصبح معترفاً به للموظفين في مصر منذ 14 أبريل 1982 وهوتاريخ العمل بهذه المعاهدة[1].

في حين ذهب رأي آخر إلى عكس ذلك حيث ذهب إلى أن الإضراب ما زال مجرماً جنائيا ولا أثر لانضمام مصر إلى الاتفاقية المذكورة والتصديق عليها فيما يتعلق بشرعية الإضراب، وذلك لأن هذه الاتفاقية لا تعدو أن تكون وعداً من جانب الدولة التي وقعتها وقبلتها بصفتها شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام بالقيام بجهود منسقه مع غيرها من الدول لضمان تقرير وكفالة الحقوق الواردة بها عن طريق تعديل تشريعاتها لتتوافق معها وأن كل ما يترتب على عدم مراعاة الدولة لهذه الحقوق هو

([1]) حول هذا الاتجاه راجع، الزيات، طارق، حرية الراي لدى الموظف العام، مرجع سابق، ص 345 وما بعدها – محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 515 وما بعدها - النهري، مجدي، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، مرجع سابق، ص 153 – بطيخ ،رمضان (1997)، **الوسيط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 814 – أبوزيد، محمد عبدالحميد (2002)، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة ، ص 397 وما بعدها.

مجرد مسئولية دولية تظل من الناحية الواقعية في دائرة الأمور التي لا يترتب عليها نتائج قانونية فعلية[1]، كذلك يرون أنه لا يجوز القول بان الاتفاقية قد ألغت ضمنياً النصوص التي تجرم حق الإضراب في قانون العقوبات المصري، لأن الإلغاء الضمني لا يكون إلا حيث يرد كل من النص القديم والنص الجديد على محل واحد يستحيل معه إعمالهما فيه، حيث يفهم ضمناً أن التشريع الجديد ألغى التشريع القديم ولكن هذا لم يحدث مطلقاً فيما يتعلق بحق الإضراب، لأن إعمال هذا الحق مرهون بوضع القوانين المنظمة له من جانب المشرع المصري ولم تصدر هذه القوانين، وبالتالي فإن هذه الاتفاقية لم تلغ النصوص المجرمة للإضراب في قانون العقوبات المصري[2].

لكن هذا الرأي لم يلقى قبولا لدى أغلب الفقهاء ولدى القضاء المصري سواء العادي والإداري، حيث انتهت محكمة أمن الدولة العليا إلى أن من حق العمال على اختلاف طوائفهم، ممارسة حق الإضراب، وفقاً للقيود التي تضعها السلطة العامة، فإن تقاعست هذه الأخيرة عن تنظيم هذا الحق، فلا يعني ذلك حرمان العمال منه" [3]، وسار قضاء مجلس الدولة المصري على نفس النهج القضائي السابق لمحكمة أمن الدولة العليا (طوارئ)، مؤكداً على أن نصوص الاتفاقية واجبة التطبيق وشرعية الحق في الإضراب باعتباره أحد مظاهر حرية التعبير عن الرأي للدفاع عن المصالح المهنية. [4].

والسؤال هنا يبرز عن إمكانية الأخذ بالمبدأ الذي أخذ به الفقه والقضاء المصري في الأردن والبحرين؟ علما أن كلا الدولتين مصدقتين على ذات المعاهدة التي صدقت عليها مصر وكلا الدولتين تجعل للاتفاقيات الدولية قيمة قانونية مساوية لقيمة القانون كأصل عام،

في الحقيقة تحتاج هذه التجربة مساندة قوية من القضاء حيث أن الفقه لا يشرع مهما اتفق على أمر معين لكن القضاء تبقى له الكلمة الفصل في ذلك ونتمنى على القضاء البحريني والأردني أن يأخذ

([1]) أبو الفتوح، هشام (1989) ، **الإضراب عن العمل بين التحريم والإباحة**، دراسة في قانون العقوبات المصري على ضوء الاتفاقية الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع المقارنة بالتشريعات اللاتينية والأنجلو سكسونية والاشتراكية والعربية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 303، 304.

([2]) مراد، عبدالفتاح ، **المسئولية التأديبية للقضاء وأعضاء النيابة**، مرجع سابق، ص 498 وما بعدها.

([3]) محكمة أمن الدولة العليا، **القضية رقم 4290**، بتاريخ 1987/4/16، مجلة المحاماة، العدد 8، 1987، ص 14

([4]) حكم المحكمة التأديبية بأسيوط، **ق 285**، في1989/2/26م، ص 15. حكم المحكمة الإدارية العليا في 1994/1/25، **ق 1932** ص 35، (حكم غير مقصور). اشار له محمد، علي عبدالفتاح، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام**، مرجع سابق، ص 534 وراجع في ذات الاتجاه: حكم محكمة القضاء الإداري في جلسة 11 مايو 1959، مجموعة السنتان 12، 13 ص 27،وحكم الإدارية العليا في جلسة 16 يناير 1990 في الدعوى رقم 1122 لسنة 34ق، حيث ذهبت المحكمة إلى أن عدم الاعتراف بالقيمة القانونية للاتفاقيات التي يتم التصديق عليها ونشرها طبقاً للأوضاع المقررة قانوناً"... لا يمثل عدواناً على نص تشريعي فحسب، وإنما يمثل قبل ذلك وقوف ذلك عدواناً على نص دستوري...".

هذا المنحى حيث يعد امتناع المشرعين البحريني والأردني عن إصدار تنظيم قانوني لهذا الحق مصادرة للحق ذاته.

وبعدما انتهينا من أحد قيود حرية الرأي لدى الموظف العام المتصلة بسير المرفق العام ننتقل لنبحث في القيد الثاني من خلال المطلب التالي.

المطلب الثاني

الاستقالة

تعتبر الاستقالة القيد الثاني على حرية الرأي للموظف العام بخصوص القيود المتصلة بسلامة سير المرفق العام.

عادة لا تضع تشريعات الخدمة المدنية تعريفاً للاستقالة، وترك الأمر للفقه ليتولى هذه المهمة وعلى ذلك أصبح لدينا العديد من التعريفات التي تدور في فلك واحد، فلا اختلاف يذكر في شأن تعريفات الفقه للاستقالة، ومن بين هذه التعريفات التي نراها مناسبة" أنها تعبير الموظف العام عن إرادته غير المشروطة صراحة أو ضمناً والموافق عليها من قبل الجهة المختصة بالتعيين في ترك الخدمة الوظيفية بصفة نهائية قبل بلوغ السن القانونية المحددة للإحالة إلى المعاش" [1].

وإذا كان الشخص لا يجبر على الدخول في سلك الوظيفة كقاعدة عامة ، فأنه لا يجبر على بقائه في الوظيفة أيضا، فالهدف من وجود الموظف هو أداء الخدمات وليس من المنطقي أن يطالب الموظف بأداة هذه الخدمات رغماً عنه لما لذلك من تأثير مصحوباً بالتقصير في أداء هذه المهمة[2]، كما أن مبدأ السخرة في العمل ولى منذ عهود طويلة، وتؤكد أغلب الدساتير في العالم على هذا المبدأ وحرم كلا من

---

(1) عوده،، عبداللطيف السيد رسلان (2004)، **النظرية العامة للاستقالة**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 41-43 – رسلان، أنور(1997). **الوسيط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، 1997، ص 370 – إبراهيم، السيد محمد (1966)، **شرح قانون نظام العاملين المدنيين**، دار المعارف، ص636. حلمي، محمود ، **شرح قانون نظام العاملين المدنيين**، مرجع سابق، ص 227 – أبوزيد، محمد عبدالحميد، **دوام سير المرافق العامة**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1975، ص129 – عطية، نعيم (1995)، **الاستقالة**، بحث منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني، السنة السابعة، ص 163

(2) مصطفى، علي عبدالقادر (1982)، **الوظيفية العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة**، مطبعة السعادة، القاهرة، ص 165.

الدستور الأردني والبحريني العمل الإجباري كأصل عام [1]. وانعكس ذلك على تشريعات الخدمة المدنية بالدولتين حيث أعطي الموظف في الدولتين حرية في تقديم طلب الاستقالة من الخدمة[2].

والأسباب التي تدفع الموظف إلى الاستقالة كثيرة، إلا أن عدم رضا الموظف عن وضعة الوظيفي أو عن الوظيفة العامة بشكل عام سواء لأسباب معنوية كظلم وقع علية أو لأسباب مادية كعدم الرضا عن الدخل المادي الوظيفي، تشكل أبرز الأسباب الداعية للاستقالة ومن هنا تكون الاستقالة نوع من أنواع الرأي الاستنكاري فالعمل هو مصدر الرزق الأول لكثير من البشر وترك الشخص لهذا المصدر لا يكون بالشيء الهين وعادة ماتكون ورائة اسباب قوية، وتأكيدا لذلك يقول القضاء البحريني " وحيث أن المدعى عليه أجاب على الدعوى بأن سبب استقالته بأنه لم يعط الدرجة المناسبة ولم يمنح العمل المناسب لمؤهله، وحيث إن ذلك لا يبرر الاستقالة بل كان عليه أن يلجأ الى السبل التي رسمها القانون لاستعادة حقه ومن ثم كانت استقالته غير محمولة على سند يحمله" [3]، ولما كان الموظف يمثل العنصر العضوي للمرفق العام الذي لا استغناء عنة لضمان استمرار المرفق في ممارسة نشاطه بانتظام لإشباع الحاجات العامة للجمهور، فإن ترك الاستقالة دون تنظيم من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، لذا يجب الموازنة بين حرية رأي الموظفواحترام رغبة الموظف في ترك الوظيفة من جهة وبين مبدأ استمرارية المرفق العام من جهة أخرى، من خلال بعض القيود التي توفق بين المبدأين.

ومن هذه القيود التي يراها الفقه ضرورية [4] إن الاستقالة وإن كانت حقاً دستورياً وتشريعياً للموظف إلا أنها تجرم إذا كانت جماعية، لأنها تؤدي إلى عرقلة سير المرفق العام لذلك عد قانون العقوبات البحريني صور الاستقالة الجماعية جريمة جنائية[5]. أما في الأردن فإن المشرع في قانون العقوبات لم يعاقب على الترك الجماعي للوظيفةعلى غرار المشرع البحريني واكتفى بالنص على حكم عام يقضي بمعاقبة كل من يتهاون بلا سبب مشروع في القيام بواجباته الوظيفية[6]. كذلكأن الرابطة الوظيفية لا تنقطع تلقائياً بمجرد تقديم الموظف الاستقالة وإنما من تاريخ قبول الاستقالة من قبل الإدارة فإن فالموظف ملزماً بأداء واجبات وظيفية حتى قبول الاستقالة وإلا خضع للمسائلة التأديبية والجنائية في بعض الأحوال.

([1]) ينظر، المادة (13) من الدستور الأردني، والمادة (13) من الدستور البحريني.
([2]) ينظر: المادة (97) من القانون المذكور.
([3]) حكم المحكمة الكبرى المدنية، الغرفة الرابعة، 1991/3969، جلسة 1991/12/28، المختار، ص 39.
([4]) عبدالباسط، محمد فؤاد (2002)، **القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، ص346.
([5]) ينظر المادة (293) من قانون العقوبات البحريني.
([6]) ينظر المادة (183) من قانون العقوبات الأردني.

بشكل عام وفي مختلف التشريعات هناك نوعين من الاستقالة، الاستقالة الصريحة والاستقالة الحكمية، ولقد أخذ المشرعين البحريني والأردني بكلا النوعين من حيث المبدأ مع اختلاف في بعض الجزئيات، ونوضح ذلك على النحو التالي:

أولا: الاستقالة الصريحة

أعتمد المشرعين هذا النوع من الاستقالة بحيث تكون من خلال طلب مكتوب إلى السلطة المختصة يوضح فيه الموظف رغبته في ترك الوظيفة بشكل نهائي [1]، وهذا الطلب يجب أن يكون صادراً عن إرادة صحيحة لا يشوبها عيب من عيوب الرضا لأن طلب الاستقالة يمثل ركن السبب في القرار الإداري الصادر بقبولها ويفسده ما يفسده الرضا من عيوب ومنها الإكراه إن توافرت عناصره، كأن يقدم الموظف الطلب تحت سطوة الرهبة التي تبعثها الإدارة في نفسه دون وجه حق وفي مثل هذه الأحوال يستطيع الموظف أن يلجأ للقضاء ويطلب إلغاء قرار قبول الاستقالة والتعويض عنه إن كان له مقتضى.[2]، وهذا هو اتجاه محكمة العدل العليا الأردنية حيث قررت أن صدور قرار بقبول استقالة الموظف التي لم يقدمها أصلاً لا يجعل قراره منعدماً بل يكون باطلاً وقابلاً للإلغاء[3]، وقررت أيضا عدم وجود استدعاء الاستقالة في ملف صاحب الشأن لا يؤثر على الوضع ما دام هناك قرائن تفيد انتهاء الخدمة بالاستقالة[4]، وقررت أيضا أنه يتعين لمشروعية الاستقالة باعتبارها تصرف إرادي أن تصدر عن إرادة حرة غير مشوبة بأي عيب من عيوب الإرادة وخصوصاً الإكراه وإلا عد القرار الصادر بقبولها غير مشروع[5].

وطلب الاستقالة الصريح المقدم من الموظف يجب أن يلاحظ فيه أمران[6]، هما:

1. أن يكون قائماً بين فترة تقديمه و صدور قرار الإدارة بقبولها، فإذا لم تصدر الإدارة قبول الاستقالة جاز للموظف أن يعدل عن طلب الاستقالة كأصل عام، الا أن المشرع الأردني أوقف مسألة العدول

([1]) ينظر الفقرة (أ) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والفقرة (1) من المادة (27) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

([2]) عبدالباسط، محمد فؤاد (2002)، **مرجع سابق**، ص 348 - راجع حول ذلك حكم المحكمة الكبرى المدنية رقم 2003/2، بتاريخ 2004/4/27، غير منشور. وحكم محكمة التمييز رقم 2002/157، بتاريخ، 2003/3/10، غير منشور.

([3]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1977/4/18**، مجلة نقابة المحامين 1977، ص 629.

([4]) محكمة العدل العليا الأردنية، **1978/7/10**، مجلة نقابة المحامين 1978، ص 827 - محكمة العدل العليا الأردنية، **1975/9/20**، مجلة نقابة المحامين 1976، صن 111.

([5]) محكمة العدل العليا الأردنية،**1953/7/13**، مجلة نقابة المحامين 1953، ص 450.

([6]) غافل، سعيد علي، **الإضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 27 -28

عن الاستقالة على موافقة الإدارة[1]، في حين لم يتطرق المشرع البحريني لسأله العدول مما يعني ان يسري بشأنها الاحكام العامة.

2. يجب أن تكون الاستقالة غير معلقة على شرط وهذا هو الأصل وفي حال سكوت المشرع عن معالجة الموضوع كما فعل المشرع الفرنسي فإن الأمر متروك لتقدير الإدارة، فقد تقدر الإدارة قبول الاستقالة بشروطها، وإذا قبلت الإدارة الاستقالة دون الاعتداد بشروطها كان القرار معيباً لمخالفته القانون، ولكن متى ما كان الشرط يؤثر على سير المرفق العام أو أن يتضمن نوعاً من الاحتجاج على الإدارة فمن حق الإدارة قبول الاستقالة دون التقيد بهذه الشروط لمخالفته الصالح العام الذي يجب أن يفضل عند تعارضه مع مصالح الأفراد[2]، ولقد حسم المشرعين البحريني والأردني هذه المسألة واشترطا أن تكون الاستقالة غير مشروطة. [3]

ثانيا: الاستقالة الحكمية

يمكن القول بأن الاستقالة الحكمية هي الحالة الواقعية الناتجة عن انقطاع الموظف عن الوظيفة بصورة غير قانونية والتي تكيف قانونياً على أنها رغبة واقعية بإنهاء العلاقة الوظيفية بشكل نهائي، فالاستقالة الحكمية تكون بعمل واقعي يشمل الانقطاع أو التغيب، وهناك منالتشريعات لم تنظم الاستقالة الحكمية كما المشرع الفرنسيمقابل ذلك رسم مجلس الدولة الفرنسي الحالات التي يعد فيه الموظف مستقيل حكما مثالها حالة الموظف الذي انتهت إجازته الرسميةولميجددها ولم يعد إلى ممارسة وظيفته وقام بممارسة عمل تجاري، فمن حق الإدارة هنا أن تعدّه مستقيلا، وعلى أي حال اشترط مجلس الدولة الفرنسي حتى يعد الموظف مستقيلا حكما أن يتخذ موقف حاسم من الموظف يقيني يدل على الاستقالة وإن مجرد ترك الموظف لوظيفتة لا يقطع المصلحة بين الموظف والمرفق[4].

ولقد أخذ المشرع البحريني بالاستقالة الحكمية بشكل صريح حيث أوجب على الإدارة البت في طلب الاستقالة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون مالم يكون الموظف محالا للتحقيق او أن السلطة المختصة قررت تأجيل الاستقالة ثلاثة أشهر كون قبول

---

(1) ينظر الفقرة (د) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) أبو زيد، محمد عبدالحميد، **دوام سير المرفق العام**، مصدر سابق، ص 102.

(3) ينظر الفقرة (أ) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والفقرة (1) من المادة (27) من قانون الخدمة المدنية البحريني.

(4) غافل، سعيد علي، **الإضراب الوظيفي**، مرجع سابق، ص 30 - شيحا، إبراهيم عبدالعزيز(بدون سنة نشر) ، **مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ص190 وما بعدها.

الاستقالة يخل بسير العمل وذلك في الوظائف التي يحددها الديوان وفي جميع الأحوال تنقضي خدمة الموظف بمضي الثلاثة أشهر.[1]

ولم يأخذ المشرع الأردني بهذا النوع من الاستقالة[2]، وأعتبر عدم صدور قرار من الجهة المختصة بقبول الاستقالة خلال ثلاثين يوما من تقديمها هو قرار رفض للاستقالة، [3]حيث ألزم القانون الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى حيث تسلمه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقا لأحكام هذا النظام، [4]، ومعنى فاقد الوظيفة أن الموظف يحرم من حقوقه المالية[5]، في الحقيقة يعتبر مسلك المشرع الأردني مسلك غير موفق حيث يعد مسلكه متشددا بعض الشيء فقد لا تقبل استقالة الموظف ويكون أمام خيار فقدان الوظيفة وبهذا نوع من الإجبار المعنوي على البقاء في الوظيفة ثم أن مسألة الحرمان من الحقوق المالية مسألة غير مرغوب فيها حاليا والتي تعتبر نوع من الجزاء للموظف دون أن يكون هناك أي نوع من أنواع الضمانات التأديبية .

المطلب الثالث

حرية الاجتماع العام للموظف العام

الاجتماع بشكل عام يعني تجمع منظم بشكل مؤقت بقصد تبادل الآراءوهذا التعريف يشمل كافة أنواع الاجتماعات، سواء كانت خاصة أو عامة. حيث إن الاجتماعات مهما كان نوعها تربطها خصائص مشتركة. وهذه الخصائص المشتركة للاجتماع أنها تجمع منظم، مؤقت، يهدف إلى تبادل الآراء، كما أنه لا يعقد في الطريق العام وكل ما يميز الاجتماع العام عن الخاص أن الأخير لا يكون محلا للتنظيم التشريعي بحسب الأصل[6].

وتعتبر حرية الاجتماع من الحقوق المعنوية التي تؤثر بصفة مباشرة على حرية الرأي، وهي تتيح للمجتمعين في الأماكن العامة التعبير عن آرائهم بالخطابة أو المناقشة أو تبادل الرأي[7].

---

(1) ينظر الفقرات (3، 4) من المادة (27) من قانون الخدمة المدنية البحريني.
(2) محكمة العدل العليا الأردنية، **1953/7/13**، مجلة نقابة المحامين، 1953، ص 450.
(3) ينظر الفقرة (أ) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
(4) ينظر الفقرة (ب) من المادة (167) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
(5) ينظر المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
(6) محمد، عبداللطيف، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص 247 - 249
(7) كشاكش، كريم يوسف، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص 75

وفي ذلك تقول المحكمة الدستورية المصرية "كما أن حرية التعبير ذاتها، تفقد قيمتها إذا جحد المشرع بحق الاجتماع المنظم. وحجب بذلك تبادل الآراء بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض، ويعطل تدفق الحقائق التي تتصل باتخاذ القرار، ويعود انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التي لا يمكن تنميتها إلا في شكل من أشكال الاجتماع.ذلك أن الانعزال عن الآخرين يؤول إلى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها." [1]، وأيضا تقول "الحق في التجمع، سواء كان حقاً أصيلاً أم تابعاً – أكثر ما يكون اتصالاً بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاها معيناً، تجمعاً منظماً يحتويهم، ويوظفون فيه خبراتهم، يطرحون مالهم، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل في نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعي إذ كان ذلك، كان تكوين بنيان كل تجمع – سواء كان الغرض منه سياسياً أو نقابياً أو مهنياً – يعدو أن يكون عملاً اختيارياً لا يساق الداخلون فيه سوقاً، ولا يمنعون من الخروج منه قهراً، وكان هذا الحق في محتواه لا يتمخض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض، بل يرمى بالوسائل السلمية إلى أن يكون إطاراً يضمهم، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم، فقد غدا متداخلاً مع حرية التعبير، "[2].

ولقد كفلت المواثيق الدولية حرية الاجتماع حيث نصت المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948 في فقرتها الأولى "لكل فرد الحق في الاجتماع بهدوء وله حرية الدخول في الروابط"،و نصت المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ديسمبر 1966 على أنه "يعترف بالحق في التجمع الهادئ...ولا يمكن فرض قيود على تطبيق هذا الحق إلا تلك التي تفرض تطبيقاً للقانون وتلك الضرورية للحفاظ على الأمن القومي والسلامة العامة والنظام العام وحماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق وحريات الآخرين"

ولم يؤكد الدستور الفرنسي صراحة على حرية الاجتماع تاركا الأمر للمبادئ الواردة في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي الصادر في 1789، ونظم قانون 30 يونيو سنة 1881 المعدل بالقانون رقم 28 مارس سنة 1907 حرية الاجتماع في فرنسا ولا يوجد قيود لممارسة حرية الاجتماع ألا شرط

---

(1)المحكمة الدستورية العليا المصرية، **القضية رقم 15/16** جلسة 1995/4/15 أشار لها هند، حسن محمد (2004)، **النظام القانوني للحرية التعبير**، الصحافة والنشر، دار الكتب القانونية، القاهرة، ص 180

(2) المكمة الدستورية العليا المصرية، الدعوى رقم 15/6 ق جلسة 1995/4/15، أشار لها هند، محمد حسن، النظام القانوني لحرية التعبير، ص 181

واحد هو عدم جواز إقامة الاجتماع في الطريق العام، ولم يرد أي نص في الدستور أو قانون 30 يونيو 1881 يستشف منه استثناء الموظف العام من ممارسة هذا الحق[1].

ولقد كفل كل من الدستور البحريني والدستور الأردني حرية الاجتماعات العامة بشرط أن تكون وفقا للقانون التي ينظمها[2]، وجاءت هذه النصوص عامة لم يستثني منها الموظف العام، ولقد صدرت استنادا لذلك القوانين المنظمة لهذه الاجتماعات والتي فيها من الشروط ما يتعلق بالمدة والترخيص وغيرها من الشروط الضرورية التي ممكن بمخالفتها يعرض الشخص للمسائلة الجنائية[3].ولم يكن في نصوص هذه القوانين ما يخص الموظف العام أو ما يميزه عن غيرة، إذ أن الأصل في حرية الاجتماع للموظف العام الإباحة شأنها في ذلك شأن حرية أي مواطن غير موظف في الاجتماع إلا أن صفته كموظف عام تضع عليه من القيود الضرورية واللازمة لسير المرفق العام وهذه القيود هي:

1. عدم الاجتماع داخل مقار العمل، حيث إن الاجتماع داخل مقار العمل ينذر بخلل في سير المرفق العام فمقار العمل لم تخصص للاجتماع وإنما وجدت لخدمة المنتفعين بالمرفق العام، والاجتماعات التي يمكن أن تنظم داخل مقار العمل هي الاجتماعات النقابية التي يكون هدفها الدفاع عن المصالح لمهنية وهذه هو نهج المشرع الفرنسي والمصري ضمن قيود فرضتها هذه التشريعات لا تخل بسير المرفق العام كتقديم طلب للسلطات المختصة قبل مدة زمنية معينة حددتها التشريعات الفرنسية باسبوع من الاجتماع ،وأن يتم الاجتماع في غير ساعات العمل الرسمية وبصفة عامة فإن إقامة الاجتماع لا يجوز أن يضر بحسن تشغيل المرفق أو بتقليل مدة فتح المرفق للمنتفعين فيه فحرية الموظفين في التعبير عن آرائهم المهنية يجب ألا تتعارض ومبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد[4].وبمراجعة تشريعات الخدمة المدنية في البحرين والأردن لم تتطرق لهذا المنع بشكل صريح لكن يفهم من السياق العام للمحظورات المفروضة على الموظف العام منع هذا النوع من الاجتماعات، كما أن هذا الاجتماع مرتبط بحق الموظف النقابي وهو امر غير موجود في هذين القانونين.

---

(1) الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 141 عبداللطيف، محمد، **الحريات العامة**، مرجع سابق، ص 253.

(2) المادة 28 من الدستور البحريني والمادة 16 من الدستور الاردني

(3) راجع في شأن البحرين، القانون رقم 18 لسنة 1973 بشأن التجمعات العامة ، وبشأن الأردن القانون رقم 7 لسنة 2004 بشأن التجمعات العامة.

(4) الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 347.

2. يجب أن يلتزم الموظف بواجب التحفظ المفروض عليه على النحو الذي بيناه في المبحث الأول من هذا الفصل [1].

الخاتمة (النتائج والتوصيات)

ناقشت هذه الأطروحة حرية الرأي لدى الموظف العام في القانونين الأردني والبحريني من حيث صورها في جوانب: العقيدة، السياسة، والمهنة، وضماناتها الوظيفية من حيث مبدأ المساواة أمام الوظائف

---

[1] الزيات، طارق، **حرية الرأي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 147.

العامة،والتعيين، والمعاملة الوظيفية، وقيودها المستمدة من واجب التحفظ، والواجبات المتصلة به ،وواجب الطاعة ،والقيود المتصلة بضرورة سير المرفق العام بانتظام واضطراد ،وفق المنهج الوصفي التحليلي والمقارن في ضوء القواعد المستقرة فقها وقضاءً.

بخصوص حرية الرأي لدى الموظف العام في صورها الثلاث (دينية، سياسية، مهنية) ومدى ممارستها في القانونين البحريني والأردني توصلت الدارسة بشكل عام إلى أن الموظف العام في القانونين محل الدراسة يمارس حرياته العامة ومنها حرية الرأي وفقا للقواعد العامة ويمارسها بشكل غير مكتمل على خلاف القواعد والمبادئ المستقرة في القانون المقارن الذي يمنح هذه الحرية للموظف العام بشكل كامل وبنصوص صريحة وهوفي ذلك شأنه شأن أي مواطن إلا أنه يختلف عن الأخير في صفته كموظف عام فهو ينتمي إلى الدولة ويمثلها .

أما فيما يتعلق بالضمانات الوظيفية لحرية الرأي لدى الموظف العام سواء المتصلة بالتعيين أو المعاملة الوظيفية والتي توازن بين هذه الحرية وبين عدم تعسف الإدارة في انتقاص أو مصادرة هذه الحرية فإن القانونين محل البحث لم ينظماها بالشكل الذي نظمها به القانون المقارن.

اما بشأن القيود الوظيفية على حرية الرأي لدى الموظف العام المتصلة بواجب التحفظ وواجب الطاعة والتي تقتضيها المصلحة العامة المتمثلة في سلامة حسن سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وأدائه لخدماته على أكمل وجه،هي من تضع الحرية في مسارها السليم المتوافق مع واجبات الوظيفة العامة والتي تقيم نوع من التوازن بين صفة الشخص كمواطن وصفته كموظف عام، والقيود المفروضة على الموظف العام في إطار هذه الدراسة ما هي إلا واجبات يلتزم بها الموظف العام تؤثر على حريته في الرأي تكون مستمدة من نصوص صريحة في القانون المنظم للوظيفة العامة أو مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة ذاتها كذلك الأمر بالنسبة لهذه القيود فلم ينظم القانونين هذه القيود بالطريقة المناسبة على خلاف القواعد والمبادئ المستقرة في القانون المقارن.

وبشكل خاص توصلت الإطروحة لجملة من النتائج والتوصيات التي تعالج الخلل الموجود في القانونين محل الدراسة والتي باتباعها ممكن القول ان الموظف العام في القانونين البحريني والأردني يتمتع بحرية رأي كاملة، ونبين هذه النتائج والتوصيات، على النحو التالي:

أولا: النتائج

1- حرية الرأي لدى الموظف العام هي قدرة الموظف العام على التعبير عن أفكاره بأي وسيلة في إطار القانون ولم تشر القوانين الدستورية والعادية في البحرين أو الأردن بشكل صريح لحرية

الرأي لدى الموظف العام في كل صورها (الدينية و السياسية و المهنية)، على خلاف القانون المقارن تاركة الأمر للنصوص العامة.

2- لم نجد أي إشاره للملف الوظيفي أو محتوياته، في القانونين البحريني والأردني وهو ما يعد نقصا تشريعيا في تلك القوانين التي أغفلت جانب مهم في حقوق وضمانات الموظف العام.

3- أكد الدستور البحريني على حقي الانتخاب والترشيح بشكل عام لكافة المواطنين سواء كانوا موظفين أو غير موظفين بصفتها إحدى التطبيقات الرئيسية لحرية الرأي السياسي للموظف العام،وذلك على خلاف الدستور الأردني الذي لم يشر لهذه الحقوق بشكل صريح،و سمح القانونين للموظفين العموميين المدنيين بممارسة حق الترشيح باستثناء بعض الوظائف المدنية ذات الطبيعة الحساسة، واتجه القانونين إلى حرمان العسكريين من الترشح للانتخابات طيلة خدمتهم في الأجهزة العسكرية إلا أن ما يميز القانون البحريني عن الأردني في هذا الخصوص أن الأخير لا يشجع الموظف على ممارسة حقه في الترشيح لأنه ربط الترشيح في الاستقالة ، وبالتالي يكون الموظف في خيار يميل لعدم المشاركة خشية فقدانه الوظيفة وعدم الفوز وذلك على خلاف المشرع البحريني الذي اعتبر إن الموظف الذي يترشح للانتخابات يكون في إجازة رسمية بقوة القانون ويعتبر متخليا عن وظيفته فور نجاحه في البرلمان وفي حال عدم فوزة يعود لوظيفته السابقة،، كذلك حدد المشرع الأردني استقالة الموظف العام بستين يوما على الأقل من الموعد المحدد لتقديم طلب الترشح وفي ذلك تعارض مع قانون الانتخاب الذي بين أن الترشح لعضوية مجلس النواب يبدأ في التاريخ الذي يحدده المجلس على أن يكون قبل التاريخ المحددلإجراء الاقتراع بخمسة وعشرين يوما على الأقل، فإذا حددت الانتخابات ب 25 يوم يكون الموظف محروما بشكل حتمي من ممارسة هذا الحق .

4- بخصوص الأنظمة المتصلة بممارسة الموظف العام لحق الترشيح في القانونين البحريني والأردني ، نجدها لم تأخذ بفكرة (نظام التعارض أو عدم القابلية للترشيح) على غرار القانون المقارن وبالتالي يحرم القانونين المجتمع من الاستفادة من مزايا هذا النظام، كما منع الدستور الأردني صراحة الجمع بين عضوية مجلس الأعيان أو النواب وبين الوظائف العامة كأصل عام، لكن الدستور الأردني أجاز صراحة أن يجمع رئيس الوزراء او الوزير بين منصبة وعضوية أحد مجلسي الأعيان والنواب ويرى الباحث أن الوزير موظفا عاما وفي ذلك تعارض كبير في المصالح لا سيما في غياب نظام الحكومة المنتخبة،كما منعت القوانين الأردنية والبحرينية بشكل مطلق الجمع بين عضوية المجالس النيابية وتولي الوظائف العامة

ويلاحظ أن هذا الحظر مطلقا لم يفرق بين وظيفة عامة وأخرى على خلاف المشـــرعين الفرنسي والمصري.

5- سمحت القوانين في البحرين والأردن للموظفين المدنيين ممارسة حقهم الانتخابي كإحدى تطبيقات حرية الرأي السياسية لدى الموظف العام في حين سمح القانون البحريني للعسكريين بممارسه هذا الحق في حين حرمهم قانون الانتخاب الأردني من هذا الحق الحق أثناء وجودهم في الخدمة الفعلية، وهو مسلك تقليدي لا نؤيده.

6- لم تمنع القوانين في الأردن والبحرين الموظف العام المدني كأصل عام من الانتماء للأحزاب السياسية باعتبارها إحدى تطبيقات حرية الرأي السياسية للموظف العام وأحاط القانون الاردني–على خلاف القانون البحريني - هذا الحق بضمانات عدم التعرض لأي مواطن بسبب انتمائه الحزبي .

7- في الأردن دأبت القوانين الوظيفية على أمر حسن يتمثل بتشجيع الموظف بالنص القانوني على الشجاعة في إبداء الرأي المهني الفردي باعتبارها إحدى صور حرية الرأي لدى الموظف العام المهمة إلا أن هذه التشجيع لم يكن على المستوى المطلوب على غرار القانون المقارن ، كما لم نجد نصوص شبيهة بهذه النصوص في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية.

8- منحت النصوص الدستورية في الأردن والبحرين حرية الآراء المهنية الجماعية (الحرية النقابية) للموظف العام في حين منعت التشريعات الأردنية العاديةهذه الحرية بشكل كامل أما التشريعات العادية البحرينية فقد أقرت الحق بشكل ناقص حيث قصرت حق المخاطبين بأنظمة الخدمة المدنية على الانضمام للنقابات التي تشكل من قبل القطاع الخاص دون أن يكون من حقهم تأسيس النقابات الوظيفية ويعتبر مسلك المشرع البحريني في هذا الصدد مسلك غير موفق حيث أفرغ هذا القانون الحق النقابي للموظف العام من محتواه، ونؤكد أن امتناع السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية إذا كانت مختصة بالتشريع عن تنظيم الحق النقابي للموظفين العموميين في الأردن وعن إكمال هذا الحق في البحرين يعد مصادرة لحق دستوري وهو تعسف من جانب هذه السلطات في عدم تنظيم هذا الحق الذي أقره الدستور في كلا الدولتين.

9- في الأردن لم يكفل الدستور مبدأ المساواة أمام تولى الوظائف العامة كضمانة لحرية الرأي لدى الموظف العام بشكل صريح على خلاف الدستور البحريني الذي أكد عليه بشكل صريح دون ذكر لمظاهر التمييز، وموقف الدستور الأردني جاء على خلاف نظام الخدمة المدنية الذي أكد على مبدأ المساواة بشكل أوضح من الدستور كما بين أيضا هذا النظام الشروط العامة للتعيين

التي لا تخل بمبدأ المساواة، وهذا بخلاف قانون الخدمة المدنية البحريني ولائحته التنفيذية حيث لم نشهد أي نص يؤكد على مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة بشكل صريح، إلا أنه يمكن أن يستتشف هذا المبدأ من خلال عرض القانون للشروط العامة للتعين التي لم يكن فيها ما ينم عن الإخلال بمبدأ المساواة.

10- بشأن ضمانات التعيين كإحدى الضمانات الوظيفية للموظف العام والتي من المفترض أن تكفل له أن يعبر عن رأيه سواء الديني أو السياسي أو المهني لا يؤثر بشكل سلبي على حقة بالالتحاق في سلك الوظيفة العامة، يلاحظ فيما يتعلق بشروط التوظيف الأكثر ارتباطا بحرية الراي أن نظام الخدمة المدنية الأردني على خلاف قانون الخدمة المدنية البحريني ، لم ينص على شرط حسن السمعة والسلوك ضمن الشروط العامة للوظيفة وهو بذلك الأمر يساير المشرع الفرنسي مؤسسا استبعاد المرشحين على سبب يقيني بوجود حكم بجناية أوبجنحة مخلة بالشرف والأمانة والأخلاق والآداب العامة، وليس سبب يستند على الأقاويل والشائعات ويعتبر مسلك المشرع الأردني مسلك محمود وموفق.

11- أما فيما يتعلق بطرق التعيين المتصلة بحرية الرأي لدى الموظف العام فيلاحظ أن المشرع الأردني أنه أخذ بطريقة الاختيار الحر في تعيين موظفي الفئة العليا دون ضوابط على خلاف القانون المقارن والمشرع البحريني الذي نص عليها في التعليمات، كما لم يعتمدا المشرعان الأردني والبحريني طريقة الانتخاب بشكل رئيسي في التعيين للوظائف العامة رغم نجاحها في بعض الوظائف في القانون المقارن، كذلك لم يتبن قانون الخدمة المدنية البحريني ولائحته التنفيذية ونظام الخدمة المدنية الأردني طريقة المسابقة في التعيين بشكل لازم تاركين الأمر للتعليمات الإدارية التي لم تنظمها بالشكل المطلوب و بالضمانات اللازمة على غرار القانون المقارن .

12- إن عملية تقويم الأداء متى ما احيطت بضمانات كافية تكون ضمانة وظيفية مهمة تبرز نوايا الإدارة تجاه الموظف من ناحيه رأيه سواء الديني أو السياسي أو المهني وتضمن عدم تأثر الإدارة برأي الموظف في التقويم بشكل سلبي،ومن هذه الضمانات تقويم الموظف من أكثر من جهةعلى نهج المشرع الأردني، ولم يعتمد المشرع البحريني هذه الضمانة حيث قصر مسألة التقويم على الرئيس الإداري فقط، كذلك من هذه الضمانات أن تكون عناصر التقويم محددة على سبيل الدقة والوضوح تضمن خلوها مما يتأثر بحرية الرأي لدى الموظف العام وخلى القانون الأردني من هذه الضمانة بينما حددت تعليمات الخدمة المدنية البحرينية بعض هذه العناصر، أيضا من هذه الضمانات مبدأ العلانية المطلقة لتقارير تقويم الأداء التي

تسمح للموظف الاطلاع على التقرير والتأكد من أن رأيه ليس محل اعتبار سلبي، وفي ذلك اعتمد المشرع البحريني العلانية المطلقة بينما اعتمد نظام الخدمة المدنية الاردني مبدأ العلانية النسبية (الجزئية)، ومن بين الضمانات المتصلة بعملية التقويم التي تؤثر في حرية الرأي لدى الموظف العام مبدأ الاعتراض بطريق التظلم ومبدأ الطعن القضائي وكفل القانونين حق الطعن القضائي للموظف العام اما التظلم من تقارير الأداء فقد نظم في القانون الأردني بشكل ناقص حيث يجوز للموظف إذا كان تقديره النهائي في التقرير السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف الاعتراض عليه أمام لجنة النظر في الاعتراضات دون ان يحق لمن حصلوا على غير ذلك من تقديرات التظلم ويعتبر ذلك مصادر لحق باقي الموظفين من التظلم،أما تشريعات الخدمة المدنية البحرينية اعتمدت أسلوب التظلم أمام الجهة مصدرة القرار وليس أما لجنة محايدة على غرار المشرع الأردني وهو ما يعد انتقاص في حق الموظف العام في التظلم أمام جهة محايدة فالتظلم أمام الجهة مصدرة القرار يجمع بين صفتي الخصم والحكم .

13- في كثير من الاحيان تكون الترقية راجعة لمدى رضا الرؤساء الاداريين بشكل شخصي عن المرؤوس وقد تكون في احيان كثيرة عدم ترقية الموظف راجعة لعدم رضا المسؤولين الاداريين عن آراء الموظف سواء الدينية أو السياسية او المهنية ومن هنا لابد ان تحاط الترقية بضمانات كفيلة تضمن عدم تأثرها بحرية الرأي للموظف العام بشكل سلبي، وجعلت تشريعات الخدمة المدنية البحرينية الأصل في الترقية أن تكون مبنية على أساس الجدارة اما نظام الخدمة المدنية الأردنية الحالي اعتمد نوعين للترقية تعتمد كلاها على الأقدمية بشكل رئيسي وبذلك يتضح أن المشرعين لم يعتمدا طريقة القوائم التي اعتمدها المشرع الفرنسي والتي تشكل ضمانة كافية لصعود الأكفأ دون النظر لأي اعتبارات تخل بمبدأ المساواة المبنية على تفرقة في آراء الموظفين سواء السياسية أو الدينية أو المهنية، كذلك لم تبين التشريعات الوظيفية في البحرين والاردن آلية العلم بهذه القرارات ولا بطريقة التظلم من قرارات الترقية.

14- قد يتعرض الموظف لمحاكمة تأديبية تفرض عليه جزاءات معينة بسبب آرائه على مختلف صورها ومن هنا لا بد ان تحاط عملية تأديب الموظف بالضمانات اللازمة التي تكفل استخدم التأديب لما شرع له بعيدا عن حرية الرأي لدى الموظف العام، وقد أحاط المشرعين البحريني والأردني عملية التأديب بضمانات لكنها ليست كافية لضمان عدم مسائلة الموظف عن رأيه حيث لم يعتمد المشرع الأردني مبدأ شرعية المخالفة التأديبية على خلاف المشرع البحريني، ولم يتبنى المشرعين البحريني والأردني مبدأ قضائية السلطات التأديبية كأصل عام، ولم يعتمده المشرع الأردني

في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي مبدأ التحقيق في كافة المخالفات على غرار المشرع البحريني، و لم يحدد القانونين البحريني والاردني أحكام خاصة برد أعضاء مجالس التأديب وتنحيتهم على غرار القانون المقارن وتعتبر أحكام الرد والتنحي مهمة في مجال حرية الرأي للموظف العام بالنسبة للحالات التي يكون هناك اختلاف في وجهات النظر راجعة لآراء ومعتقدات يتبناها الموظف العام مع أعضــاء لجنة التأديب، كما أن القانونين محل الدراسة لم تتضمن أي إشارة لضمانة اهم في مجال حرية الرأي هي ضــمانة الاطلاع على الملف الوظيفي على خطى القانون المقارن، كما أجاز نظام الخدمة المدنية الأردني للموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه، وذلك على خلاف المشرع البحريني، وفي مجال الضمانات التأديبية يعتبر التظلم من القرارات التأديبية أمراً جوازياً في تشــريعات الخدمة المدنية الأردنية والبحرينية وهو يحقق خيارات للموظف العام لكنه ليس في مصــلحة الإدارة في حال لجوء الموظف مباشــرة للقضــاء عندما أمكن حل الخلاف من الناحية الإدارية.

15- إن تنظيم المشرعين البحريني والأردني للفصل بغير الطريق التأديبي لم يكن في المستوى المطلوب على غرار المشرع الفرنسي حيث قصر المشرعين هذا الفصل على شاغلي الوظائف العليا وأطلق المشرعان سلطة الإدارة في مسألة الفصل بغير الطريق التأديبي دون قيود أو ضمانات تمنع من إساءة السلطة في ذلك وبالتالي يختلف هذه التوجه مع مبدأ أن طريق الفصل بغير الطريق التأديبي لشاغلي الوظائف العليا هو طريق استثنائي فيه خروج عن مبدأ الشرعية، وهنا يطلق المشرعين البحريني والاردني العنان للإدارة بشكل مبالغ فيه لهذا النوع من الفصل والذي يكون فيه رأي الموظف العام محل نظر رئيسي عند اتخاذ مثل هذا القرار.

16- هناك قيود على الموظف العام عند تعبيره عن آرائه يأتي على رأســها واجب التحفظ، ولم يشر المشرع البحريني في ثنايا التشريعات الوظيفية لمصطلح التحفظ بشكل صريح إلا أن هناك نص في الواجبات المفروضـــة على الموظف العام في اللائحة التنفيذية يفيد هذا الواجب بشـــكل غير مباشـــر وتبنى المشـــرع الأردني في تشـــريعات الخدمة المدنية ذات النهج حيث لا يوجد أيه إشـــارة صـــريحة لمصـــطلح التحفظ ولا يوجد أي نص يشـــير إلى معنى أو مفهوم واجب التحفظ على غرار المشـرع البحريني فإذا كان قانون الوظيفية العامة الفرنسـي الحالي الصـادر بتاريخ 1983/7/13 لم يشر إلى واجب التحفظ، وقد سببت الحكومة تصرفها بعدم تضمين القانون هذا الواجب على أساس أن البناء القانوني الذي شـــيده القضـــاء الإداري يكفي بحد ذاته عن إدراج هذا الواجب في القانون، ، فلا وجود لهذا البناء في القضــاء الاداري في البحرين أو الأردن، والملاحظ بخصــوص واجب التحفظ أن

القانون البحريني تشدده في بعض الوظائف حيث حظر على القضاة الاشتغال في العمل السياسي أو إبداء الرأي في المسائل السياسية ولا مثيل لهذا النص في القانون الأردني وكلا الاتجاهين مسرف في رأيه، و في إطار واجب التحفظ تشددت القوانين العسكرية الأردنية والبحرينية في واجب التحفظ في الوظائف ذات الطبيعة العسكريةحيث يأخذ مظهراً أشد صرامة وحزماً بالمقارنة بباقي الطوائف الوظيفية الأخرى، وفي الحقيقة أن الحظر المطلق على للعسكريين بالنسبة لإبداء الآراء السياسية، قيد مبالغ فيه إلى حد كبير.

17- أما فيما يتعلق بقيد واجب احترام الرؤساء أثناء التعبير عن الرأي، يوجب نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي على الموظف أن يتعامل مع رؤسائه باحترام دون ان يحدد القانون من هم الرؤساء.أما قانون الخدمة المدنية البحريني فقد سكت عن إدراج مثل هذا الالتزام ضمن الواجبات الوظيفية إلا أنه يستشف من ما ورد في جدول المخالفات والجزاءات، ولا يعني بحال من الأحوال عدم وجود نص يتناول هذا الواجب انتفائه حيث يعتبر هذا الواجب من المسلمات والمبادئ العامة في فقه القانون الإداري.

18- وفي إطار قيد كتمان الاسرار الوظيفية على الموظف العام عند تعبيره عن رأيه لا يجوز للموظف العام في مجال إبداء الرأي بوجع عام، أن يتعرض الى الأسرار الوظيفية في معرض التدليل على واقعة معينة ، أو في موضوع عام مستخدماً في ذلك المعلومات التي وصلت إلى عمله من خلال وظيفته، فإذا كانت القوانين تكفل للموظف العام الحق في حرية الرأي فإنه لا يجوز له أن يستخدم المعلومات والأسرار التي يضطلع عليها بحكم وظيفته، وفي هذا الصدد أكد قانون الخدمة المدنية البحريني الحالي على هذا القيد صراحة، بينما خلى نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي أي نص صريح لهذه الواجب.

19- وفي إطار قيد الولاء على حرية الرأي لدى الموظف العام أكد المشرع الأردني على واجب الولاء اتجاه الوطن عندما نص نظام الخدمة المدنية الأردني على واجب الموظف في الحفاظ على مصالح الدولة و حظر أي عمل من الأعمال الماسة بأمن الدولة أو مصالحها، ولا مثيل لمثل هذا القيد الصريح في قانون الخدمة المدنية البحريني، كما جاءت قوانين الخدمة المدنية في البحرين والأردن خالية من أي إشارة لقيد الولاء للحكومة، وفي ذلك مسايرة للأنظمة الديمقراطية ، وفيما يخص القيود المفروضة على الموظف العام بشأن حياد المرفق العام كجزء من الولاء للمرفق نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الواجب بشكل صريح بينما لم تتضمن البحرينية أي نص صريح بهذا الشأن.

20- وفيما يخص قيد الطاعة الرئاســـية على الموظف العام عند تعبيره عن رأيه، ورد النص عليه في صـــلب تشـــريعات الخدمة المدنية حيث نصـــت عليها اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية البحريني الحالي في من بين الواجبات المفروضـــة على الموظف العام ونص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي بين التزامات الموظف العام، ولا يحول واجب الطاعة الرئاســـية مهما بلغت أهميته في الحياة الإدارية اليومية من إن يناقش المرؤوسون رئيسهم الإداري الأعلى في أعمالهم وفي ملاءمة لإجراءات الإدارية خصـوصـاً في مرحلة إعدادها والتحضـير لها، وفي ذلك أوجب نظام الخدمة المدنية الأردني على الإدارة أن تضـــمن للموظف حرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بمهام عملة في الدائرة وفقا للتشريعات النافذة ولا مثيل لمثل هذا النص في تشريعات الخدمة المدنية البحرينية

21- تعتبر طاعة أو عدم طاعة الموظف العام للأوامر الرئيسية نوع من التعبير عن الرأي نظمها القانون حيث أوجبت مختلف الأنظمة ومنها القانونين البحريني والأردني طاعة الأوامر الرئاسية المشروعة وكفلت عدم طاعة الأوامر الرئاسية التي تنطوي على جريمة جنائية أما بالنسبة للأوامر الإدارية الغير مشروعة، فقد نص قانون الخدمة المدنية البحريني على إعفاء الموظف من الجزاء التأديبي إذا أثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا الأمر مكتوب صادر إلية من رئيسة بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر، وبهذا النص وازن المشرع البحريني بين مبدأي الطاعة الرئاسية والمشروعية ،مع الإشارة أن القانون البحريني في معالجته لهذا الامر ترك الحكم على إطلاقة حيث كان يجب علية استثناء الجرائم الجسيمة والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته من نطاق القاعدة بحيث يلزم المرؤوس بعدم تنفيذ الأمر المخالف للقانون والمنطوي على مخالفة جسيمة أو مخالفة متصلة بحقوق وحريات الإنسان الأساسية ، حتى لو أصر الرئيس الإداري على التنفيذ، ولا وجود لمثل هذا النص في نظام الخدمة المدنية الأردني ولكنه يستشف من قراءة باقي واجبات الموظف العام في ذات النظام حيث يعطي انطباعا أن الموظف لا يجوز له تنفيذ الأوامر غير المشروعة حيث ألزمت هذه الواجبات احترام القانون بمعناه الواسع والحفاظ على ممتلكات الدولة والمال العام وعدم التهاون في أي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة والتحلي بالشجاعة وإبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل.

22- يعتبر مبدأ دوام ســير المرفق العام بانتظام واضــطراد مبدأ أســاســي وجوهري وقد أنعكس تأثيره على قواعد القانون الإداري بشــكل عام ، وعلى الأحكام المنظمة لعمل الموظف العام بشـــكل خاص، ومن بينها الأحكام المتصـــلة بحرية الرأي لدى الموظف العام، فإذا كان

الموظف العام يتمتع بحرية الرأي لسـياسـية أو الدينية أو المهنية فإنه في ذات الوقت مطالب بعدم الإخلال بمبدأ دوام سير المرفق العام ومن القواعد التي نظمت في هذا الشأن وكان هدفها عدم تأثير حرية الرأي لدى الموظف العام على هذه المبدأ حق الإضـراب والاسـتقالة وحرية الاجتماع داخل مقار العمل، ويرتبط حق الإضـــراب بالحق النقابي ارتباطا وثيقا لا يقبل التجزئة بحيث يمكن القول أن عدم الاعتراف أصـلا بالحق النقابي للموظف العام يسـتتبع معه عدم الاعتراف بحق الإضـراب لذلك نجد أن المشـرع الأردني حرم الإضـراب الوظيفي في نظام الخدمة المدنية 82 لسـنة 2013 ومرد ذلك إلى أن القانون العادي الأردني يحظر على الموظف العام الحق النقابي كأصـل عام، وعلى العكس من ذلك ذهب المشـرع البحريني في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية إلى حظر الإضراب الغير قانوني فقط بسبب أن القانون البحريني أجاز الحق النقابي للموظف العام فيما يخص شـق الانضـمام للنقابات وفقا لقانون النقابات لسنة 2002.

23- تعتبر الاستقالة موقفا، عادة ما يتخذ ليعكس وجه نظر معينة لدى الموظف العام غالبا ما تكون احتجاجية لذا نظم المشرعين الاردني والبحريني الاستقالة للموازنة بين حرية الموظف ومبدأ دوام سير المرفق العام، وأعطي الموظف في الدولتين حرية في تقديم طلب الاستقالة وفق قيود معينة ومن هذه القيود التي يراها الفقه ضرورية ان الاستقالة وإن كانت حقاً دستورياً وتشريعياً للموظف إلا أنها تجرم إذا كانت جماعية لذلك عد قانون العقوبات البحريني صور الاستقالة الجماعية جريمة جنائية، على خلاف المشرع الأردني الذي لم يعاقب على الترك الجماعي للوظيفة، وأعتمد المشرعين البحريني والأردني الاستقالة الصريحة بشكل واضح في التشريعات الوظيفية، أما الاستقالة الحكمية: لقد أخذ المشرع البحريني بالاستقالة الحكمية بشكل صريح، ولم يأخذ لمشرع الأردني بهذا النوع من الاستقالة، وأعتبر عدم صدور قرار من الجهة المختصة بقبول الاستقالة هو قرار رفض للاستقالة، حيث ألزم القانون الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى حيث تسلمه القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقا لأحكام هذا النظام، 'ومعنى فاقد الوظيفة أن الموظف يحرم من حقوقه المالية' في الحقيقة يعتبر مسلك المشرع الأردني مسلك غير موفق حيث يعد مسلكه متشددا بعض الشيء فقد لا تقبل استقالة الموظف ويكون أمام خيار فقدان الوظيفة وبهذا نوع من الإجبار المعنوي على البقاء في الوظيفة ثم أن مسألة الحرمان من الحقوق المالية مسألة غير مرغوب فيها حاليا

والتي تعتبر نوع من الجزاء للموظف دون أن يكون هناك أي نوع من أنواع الضمانات التأديبية، كما تعتبر مصادرة من قبل المشرع الاردني لحرية الموظف العام في التعبير عن رأيه.

24- لقد كفل كل من الدستور البحريني والدستور الأردني حرية الاجتماعات العامة بشكل عام باعتبارها سياج لحرية الرأي، وجاءت هذه النصوص عامة لم يستثن منها الموظف العام، ولقد صدرت استنادا لذلك القوانين المنظمة لهذه الاجتماعات والتي فيها من الشروط ما يتعلق بالمدة والترخيص وغيرها من الشروط الضرورية التي ممكن بمخالفتها يعرض الشخص للمسائلة الجنائية، ولم يكن في نصوص هذه القوانين ما يخص الموظف العام أو ما يميزه عن غيرة، إذ أن الأصل في حرية الاجتماع للموظف العام الإباحة شأنها في ذلك شأن حرية أي مواطن غير موظف في الاجتماع إلا أن صفته كموظف عام تضع عليه من القيود الضرورية واللازمة لسير المرفق العام وهذه القيود بينها القانون المقارن ولم يبينها القانونين الأردني والبحريني.

ثانيا: التوصيات

1- يتمنى الباحث على المشرع الدستوري والعادي في البحرين أو الأردن النص بشكل صريح على حرية الرأي لدى الموظف العام في كل صورها (الدينية و السياسية و المهنية).
2- ينبغي للقانونين البحريني والأردني تنظيم الملف الوظيفي و محتوياته في تشريعات الخدمة المدنية بشكل كامل.
3- على المشرع الأردني السير على خطى المشرع البحريني في تأكيد حق الترشيح دستوريا وفي تقديم التسهيلات اللزمة لممارسة الموظف العام لحقة في الترشيح.
4- من الأفضل أن يتبنى القانونان محل الدراسة فكرة عدم القابلية للترشيح على غرار القانون المقارن ويعطيا فسحة لحالات معينة يمكن فيها الجمع بين بعض الوظائف وعضوية البرلمان وذلك لضرورة بقاء بعض الأشخاص في مثل هذه الوظائف كالوظائف الأكاديمية، كما نوصي المشرع الأردني بإلغاء فكرة الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية مجلسي الأعيان أوالنواب.
5- نوصي المشرع الأردني بأن يتبنى وجهه نظر المشرع البحريني بخصوص منح العسكريين حق الانتخاب.
6- يفضل أن يسلك المشرع البحريني مسلك القانون الأردني بخصوص ضمانات الانتماء الحزبي للموظف العام.

7- يفضل للمشرع الأردني تنظيم حرية الآراء المهنية الفردية على نهج القانون المقارن ويجب على المشرع البحريني إقرار هذه الحرية كما أقرها المشرع الاردني وتنظيمها بعد ذلك على خطى القانون المقارن.

8- يجب على القانونين محل الدراسة تنظيم حرية الآراء المهنية الجماعية للموظف العام (الحرية النقابية) بشكل كامل.

9- من الأفضل أن يذكر المشرع البحريني مظاهر التمييز بشأن مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة على سبيل المثال على غرار القانون المقارن وأن ينص على هذا المبدأ صراحة في تشريعات الخدمة المدنية، وعلى المشرع الدستوري الأردني أن يحدد مبدأ المساواة أمام تولي الوظائف العامة بشكل واضح ودقيق على طريق القانون المقارن.

10- ينبغي لقانون الخدمة المدنية البحريني عدم النص على شرط حسن السمعة والسلوك ضمن الشروط العامة للوظيفة على غرار القانون المقارن والقانون الأردني.

11- يفضل أن يتبنى المشرعان البحريني والأردني ضوابط تعيين شاغلي الوظائف العليا في صلب قوانين الخدمة المدنية ،وأن يتبنيا طريقة الانتخاب في بعض الوظائف التي نجحت التجربة الفرنسية فيهاكاختيارعمداء الكليات بالانتخاب، وأن يعتمدالمشرعين طريقة المسابقة في التعيين بشكل رئيسي وأن تحاط بالضمانات اللازمة على نهج القانون المقارن.

12- على المشرع البحريني أن يعتمد ضمانة تقويم الموظف العام من أكثر من رئيس اداري على نهج المشرع الأردني، وعلى القانونين البحريني والأردني تحديد عناصر التقويم في صلب القوانين الوظيفية على سبيل الدقة والوضوح بشكل يضمن خلوها من عناصر تتأثر بحرية رأي لدى الموظف العام، أيضاً على المشرع الأردني تبني مبدأ العلانية المطلقة لتقارير تقويم الأداء وضمان حق التظلم لجميع الموظفين مهما كانت تقديراتهم في تقارير تقويم الأداء وعلى المشرع البحريني أن يكفل التظلم بطريق اللجنة على غرار المشرع الأردني.

13- يفضل أن يسلك المشرعان البحريني والاردني مسلك المشرع الفرنسي في اعتماد طريقة القوائم بالترقيات وتوضيح طريقة العلم بها بالشكل الذي يضمن لكافة المتنافسين العلم بقرارات الترقية ليمكنهم من حق التظلم والطعن القضائي.

14- على القانونين البحريني والأردني إحاطة عملية تأديب الموظف بالضمانات الناقصة لديها واللازمة التي تكفل أن يستخدم التأديب لما شرع له بعيدا عن حرية الرأي لدى الموظف العام ، منها ضرورة اعتماد المشرع الأردني مبدأ شرعية المخالفة التأديبية على غرارالمشرع

البحريني.، واعتماد المشرعين للنظام القضائي في مجال السلطات التأديبية كلما أمكن ذلك، وعلى المشرع الأردني اعتماد مبدأ التحقيق بشكل رئيسي على طريقة المشرع البحريني،وعلى القانونين الأردني والبحريني إيراد احكام خاصة برد أعضاء مجالس التأديب وتنحيتهم على نهج القانون المقارن، وعلى القانونين محل البحث التأكيد على ضمانة الاطلاع على الملف الوظيفي على غرار القانون المقارن كما على المشرع البحريني التأكيد على ضمانة الاستعانة بمحام بشكل صريح على غرار المشرع الأردني،وعلى القانونين محل الدراسة أيضا جعل مسألة التظلم من القرارات التأديبية أمرا اجباريا .

15- يتمنى الباحث على المشرعين البحريني والأردني التخفيف من حده الفصل بغير الطريق التأديبي بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا بحيث تعتبر كل الحالات التي تنطوي على مخالفات تأديبية أن يطبق عليها أحكام تأديب الموظفين مهما كانت جسامة المخالفة وأن تقتصر حالات الفصل غير التأديبي على حالات الملائمة السياسية فقط، وفقا لمنهج مجلس الدولة الفرنسي وعلى الوظائف العليا ذات الطبيعة السياسية دون باقي الوظائف العليا.

16- ينبغي على المشرعين البحريني والاردني إدراج واجب التحفظ في صلب قوانين الخدمة المدنية، كما نوصي المشرعين البحريني والاردني بشأن حرية الرأي لدى القضاة تبنى الاتجاه الوسط ، لذلك فإن الحظر ينبغي أن يقتصر على ما هو ضروري للحفاظ على حيدته واستقلاله كقاضي فقط،أيضا نوصي المشرعين التخفيف من واجب التحفظ بالنسبة للعسكريين على غرار القانون المقارنو تحديد الضوابط الرئيسية لحرمان العسكريين من ممارسه حقهم في التعبير عن آرائهم.

17- يفضل على المشرع البحريني النص على قيد احترام الرؤساء بشكل صريح، وإلزام الموظف في القانونين محل الدراسة بهذا الواجب اتجاه المسؤولين المباشرين للموظف والمسؤولين ذوو العلاقة المباشرة في المرفق الذي يعمل فيه الموظف ورموز الحكومة كرئيسها ونوابه.

18- ضرورة نص المشرع الأردني على واجب كتمان الأسرار بشكل مباشر وصريح على غرار المشرع البحريني.

19- ضرورة نص قانون الخدمة المدنية البحريني على قيد واجب الولاء اتجاه الوطن ، وعلى القيود المفروضة على الموظف العام بشأن حياد المرفق العام كجزء من الولاء للمرفق على غرار المشرع الأردني.

20- ضرورة أن يلزم قانون الخدمة المدنية البحريني الإدارة أن تضمن للموظف حرية الرأي والتعبير فيما يتعلق بمهام عملة في الدائرة وفقا للتشريعات النافذة على نهج المشرع الأردني.

21- يحبذ لو عالج المشرع الأردني مسألة طاعة الأوامر غير المشروعة بصراحة أكثر على غرار المشرع البحريني مع ضرورة تعديل القانون البحريني في معالجته لهذا الأمر وعدم ترك الحكم على إطلاقة بحيث يستثني الجرائم الجسيمة والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرياته من نطاق القاعدة بحيث يلزم المرؤوس بعدم تنفيذ الأمر المخالف للقانون والمنطوي على مخالفة جسيمة أو مخالفة متصلة بحقوق وحريات الإنسان الأساسية ، حتى لو أصر الرئيس الإداري على التنفيذ.

22- على القانونين محل الدراسة تنظيم الحق النقابي وما يترتب عليه من تنظيم حق الاضراب بشكل كامل باعتبارهما جوهر حرية الآراء المهنية الجماعية للموظف العام.

23- على المشرع الأردني في قانون العقوبات المعاقبة على الترك الجماعي للوظيفة بشكل صريحعلى غرار المشرع البحريني ، أن يعتمد الاستقالة الحكمية بشكل صريح كضمانة لحرية الموظف العام في التعبير عن رأيه على نهج المشرع الأردني.

24- على القانونين البحريني والأردني ضمان حرية الاجتماعات للموظف العام وفق القيود الضرورية لصفته كموظف على طريق القانون المقارن.

قائمة المراجع

أولا: باللغة العربية

ابن كثير: **البداية والنهاية**، بيروت: مكتبة المعارف.

ابن منظور،(بدون سنة نشر)، **لسان العرب**، الطبعة المعدلة الحديثة، ج1، دار صادر، بيروت.

إبراهيم، السيد محمد، (1966)، **شرح قانون نظام العاملين المدنيين**، القاهرة: دار المعارف.

إبراهيم، زكريا، (1971)، **مشكله الحرية**، القاهرة: مكتبة مصر.

ابن هشام، **السيرة النبوية**، تحقيق مصطفى السقا وآخرون، مطبعة الحلبي 1375هـ-1955.

أبو الفتوح، هشام، (1989)،**الإضراب عن العمل بين التحريم والإباحة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

أبو الفضل أحمد بن علي ابن حجر العسقلاني: **فتح الباري في شرح صحيح البخاري**، بيروت: دار المعرفة.

أبو زيد، محمد عبد الحميد، (2002)، **دوام سير المرافق العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

أبوزيد، محمد عبدالحميد (2002)، **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

أبوزيد، محمد عبدالحميد،(1975)، **دوام سير المرافق العامة**، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة ، مصر.

أبوزيد، محمد عبدالحميد،(2000)، **طاعة الرؤساء شرعا ووضعا**، القاهرة: دار النهضة العربية.

أحمد، علي عبد العال سيد،(1997)، **حق الاضراب في المرافق العامة**، القاهرة: مؤسسة دار الكتب.

ابو شيخه، نادر، (2002)، **ادارة الموارد البشرية**، عمان: دار صفاء.

ابو واطفه، فرحات عبد العاطي (1983)، **حرية العقيدة في الشريعة الإسلامية والنظم المعاصرة،** أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعه القاهرة،القاهرة، مصر.

ابو يوسف، حسام فرحات، (2004)، **الحماية الدستورية للحق في المساواة،** القاهرة: دار النهضة العربية.

أحمد، فؤاد عبد المنعم،(2006)، **مبادئ الإدارة العامة،** النظام الإدارية في الإسلام، القاهرة: دار شباب الجامعة.

إسماعيل، محمد أحمد، (1982)، **مبدأ الحرية النقابية لمنظمات العمال،** أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

أمين، محمد سعيد، (2004)، **تقارير الكفاية في الوظيفة العامة،** القاهرة: دار النهضة العربية.

الباب، ربيع فتحي،(1987)، **دروس في الإدارة العامة والعنصر البشري،** القاهرة: دار النهضة العربية.

الباز، داود (2009)، **حق المشاركة في الحياة السياسية،** الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

بدران، محمد، (1990)، **الوظيفة العامة، دراسة للمفاهيم الأساسية في ضوء علمي القانون الإداري والادارة العامة،** القاهرة: دار النهضة العربية.

البدري، حسن، (2000)،**الاحزاب السياسية والحريات العامة،** الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

بدوي، ثروت، (1994)، **النظم السياسية،** القاهرة: دار النهضة العربية.

البدوي، إسماعيل، (1980)، **دعائم الحكم في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة،** القاهرة: دار الفكر العربي.

بدوي، ثروت، (1967)، **أصول الفكر السياسي،** القاهرة: دار النهضة العربية.

بدوي، ثروت، (1975)، **النظم السياسية،** القاهرة: دار النهضة العربية.

برترانز، كريستين، (1992)، دورية الاسبوع القانوني، السنة 66، العدد 1992/4/22، ص130-133 ترجمة د. الناوي مصطفى، **مجلة المحاكم المغربية**، العدد 66.

بركات، عمر فؤاد، (1984)، **المسئولية السياسية لرئيس الدولة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

برلين، ايزايا، (1992)، **حدود الحرية**، ترجمة جمانا طالب، بيروت: دار الساقي.

البشير، سعد علي، (2010)، بحث بعنوان **حرية الرأي والتعبير**، الضمانات والمسؤوليات، البحث العلمي، جامعة البلقاء التطبيقية، العدد 8آذار.

بطيخ، رمضان محمد – العجارمة، نوفان منصور، (2012)، **مبادئ القانون الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية، الكتاب الثاني.** (ط1)، عمان: اثراء للنشر والتوزيع.

بطيخ، رمضان، (1997)، **الوسيط في القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

بلان، لوران، **الوظيفة العامة**، ط1، ترجمة انطوان عبدة ، بيروت: منشورات عويدات.

بن جبل، سهام،(2004)، **الاضراب في المرافق العامة في الجزائر**، بدون دار نشر.

البنا، محمود عاطف، (1980)، **حدود سلطة الضبط الإداري**، بدون دار نشر.

البنا، محمود عاطف،(1996،1995)، **الوسيط في النظم السياسية**، القاهرة: دار الفكر العربي.

التلاوي، عدنان خليل، **القانون الدولي للعمل**، دراسة في منظمة العمل الدولية ونشاطها في مجال التشريع الدولي للعمل، منظمة العمل الدولية، جنيف.

جبيريل، محمد جمال عثمان، (2000)، **العلمانية والنظام القانوني**، القاهرة: دار النهضة العربية.

جعفر، محمد أنس قاسم، (1985)، الموظف العام وممارسة الحق النقابي، بحث منشور لدى **مجلة العلوم الإدارية**، المعهد الدولي للعلوم الادارية، السنة السابعة والعشرون، العدد الأول ، يونيه.

جعفر، محمد انس قاسم،(1973)، **نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة**، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة،مصر.

جعفر، محمد أنس قاسم،(1996)، **النشاط الإداري، الوظيفة العام**، القاهرة**:** دار النهضة العربية.

جمال الدين، سامي، (1982)، **الرقابة على اعمال الإدارة**، (ط1)، الإسكندرية: منشأة المعارف.

الجمل، محمد حامد، (1958).**الموظف العام- فقهاً وقضاءً(الجزء الأول)**. (ط1)، القاهرة: دار الفكر الحديث.

حافظ، محمود محمد، (1970)، **القضاء الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

حافظ، محمود محمد، (1986)، **الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري**، (ط2) القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي.

حبيب، عادل جبري محمد، (2003)، **مدى المسؤولية المدنية عن الإخلال بالالتزام بالسر المهني أو الوظيفي**، ط1، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

الحريري، محمد فؤاد، (2015)، دور الموظف العام في حماية الاموال العامة في ضوء التشريع البحريني، **مجلة دراسات دستورية**، المحكمة الدستورية، المنامة، المجلد الثاني، العدد الرابع، يناير.

حسانين، محمد فتحي محمد، (1997)، **الحماية الدستورية للموظف العام**، القاهرة: مطبعة الاهرام.

حسن حسين، محمد بكر، (1999)، **النظم السياسية والقانون الدستوري**، الإسكندرية**:** دار الفكر الجامعي.

حسن، صلاح علي، (2012)، **تنظيم الحق في الاضراب**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

حسين، محمد بكر،(2006)، **الوسيط في القانون الإداري**، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي.

حشيش، عبدالحميد كمال، (1974)، **دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي**. القاهرة: دار النهضة العربية.

حشيش، فوزي، (1976)، **الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين**، القاهرة: المنظمة العربية للعلوم الادارية.

الحكيمي، سعيد عبدالمنعم (1976)، **الرقابة على اعمال الادارة في الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة**، القاهرة، دار الفكر العربي.

حلمي، عمر، (1994)، **مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة**، القاهرة: مكتبة عين شمس.

حلمي، محمود، (1967)، الوظيفة العامة والتعيين في الجهاز الإداري والقطاع العام، **مجلة إدارة قضايا الحكومة** السنة (11) العدد الثالث، يوليو- سبتمبر.

حلمي، محمود، (1987)، **نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام**، القاهرة: الاتحاد العربي للطباعة والنشر.

الحلو، ماجد راغب، (1993)، **القانون الدستوري**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

حماد، أحمد جلال، (1986)، **حرية الرأي في الميدان السياسي، في ظل مبدأ المشروعية**، المنصورة: دار الوفاء للطباعة والنشر والتوزيع.

خضر، طارق فتح الله، (1975)، **دور الأحزاب السياسية**، القاهرة: دار النهضة العربية.

خفاجي، محمد عبد الوهاب، (2008)، **الحماية النقابية لحقوق الإنسان**، منشور في كتاب حقوق الإنسان لنخبة من أساتذة وخبراء القانون، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية.

الخلايلة، محمد علي،(2015)، **القانون الإداري**، الكتاب الثاني، عمان: دار الثقافة.

خلف الله، احمد طه محمد، (1991)، **الموظف العام في قانون العقوبات**،أطروحة دكتوراة، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

خليل، عثمان، (1960)، الوضع الدستوري للاتحاد القومي، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة الثانية، العدد 1يونية.

خليل، محسن (1978)، حقوق الانسان والنظام الدستوري اللبناني، بحث مقدم الى **ندوة تدريس حقوق الانسان منظمة بين اليونسكو وجامعة الزقازيق**، القاهرة، الفترة من 14 الى 1978/12/16.

خليل، محسن (1993)، **مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون**، الإسكندرية: مطبعة التوني.

خليل، محسن خليل، (1973)، **النظم السياسية والدستور اللبناني**، القاهرة: دار النهضة العربية.

خماس، فارق أحمد، (2007)، **القضاء الإداري وتطبيقاته في المملكة البحرين**، (ط1)، البحرين: جامعة البحرين.

داغوم، مازن، (2003)، **قراءة تاريخية للتشريعات العلمانية الفرنسية وعلاقتها بالتعليم**، دمشق: منشورات المنتدى الاجتماعي.

داود، محمود السيد حسن، (2013)، **حق الانسان في الحرية الدينية**، دراسة تأصيلية على ضوء الاتفاقية الاوروبية لحقوق الانسان مقارنة بالفقه الاسلامي، (ط1)، القاهرة: دار الكلمة للنشر والتوزيع.

الدبس، عصام علي، (2011)، **النظم السياسية**، الكتاب السادس، (ط1)، عمان: دار الثقافة.

درويش، حسني، (1991)، علاقة الموظف بالإدارة بين اللائحية والتعاقدية- دراسة في الفقه والقضاء الفرنسي والمصري، بحث منشور **بمجلة المحاماة** العددان الثالث والرابع مارس وأبريل. القاهرة.

درويش، حمد ابراهيم، (2008)، **مبادئ الإدارة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

درويش، عبد الكريم - تكلا، ليلة، (1974)، **أصول الإدارة العامة**، القاهرة: المكتبة الانجلو المصرية.

الدماصي، محمد السيد، (1983)، **توليه الوظائف العامة**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

الدماصي، محمد السيد، الحقوق الدستورية في المجال الوظيفي، (حق ابداء الرأي)،**مجلة العلوم الادارية**، العدد1،السنة16، 1974.

الديبي، عبدالعال، (2013)، **الحرية النقابية في الاتفاقيات الدولية**، القاهرة: المركز القومي للإصدارات القانونية،.

ذنيبات، محمد جمال، (2011)، **الوجيز في القانون الإداري**، (ط2)، عمان: دار الثقافة.

الرازي، محمد ابو بكر، (1967)، **مختار الصحاح**،(ط1)، بيروت: دار الكتب العربي.

راضي، مازن ليلو، (2002)، **الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة**، الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية.

رأفت، وحيد، (1981)، **دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات**، القاهرة: منشأة المعارف.

ربيع، منيب محمد، (1981)، **ضمانات الحرية في مواجهة سلطات الضبط الإداري**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

رزق، يونان لبيب، (1977)، **الأحزاب المصرية قبل ثورة 1952**، منشورات مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام، مايو، القاهرة.

رسلان، أنور، (1997)، **الوسيط في القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

رسلان، أنور، (1971)، **الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الأشتراكي**، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة: دار النهضة العربية.

رسلان، أنور، (1995)،**الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

رسلان، أنور،(1983)، **تقارير الكفاية**، القاهرة: دار النهضة العربية.

رفعت، محمد - عجيلة، عاصم، (1985)، **النظم السياسية**، (ط3)، مطبعة حسان.

رمضان، عبد الله صابر،(2004)، **النقابات العمالية وممارسة حق الإضراب**، القاهرة**:** دار النهضة العربية.

الزبيدي، خالد، (2012)، التزام الموظف العام بكتمان أسرار الوظيفة العامة في القانون الاردني، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة السادسة والثلاثون.

زكي، محمود جمال الدين، (1983)، **قانون العمل**، (ط3)، القاهرة: دار النهضة العربية.

زكي، إسماعيل (1963)، **ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب**، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

الزيات، طارق حسنين، (1997)، **حرية الرأي لدى الموظف العام (دراسة مقارنة –مصر وفرنسا).** (ط2) ، بدون دار نشر.

ساري، جورج شفيق، **دراسات وبحوث حول الترشيح للمجالس النيابية**، مصر: جامعة المنصورة.

سالمان، عبد العزيز محمد، (2008)، **أصول الحريات العامة في مملكة البحرين**، (ط1)، المنامة: مركز البحرين للدراسات والبحوث.

السبكي، فرحات، (2002)، **الضبط الإداري والحياد الوظيفي**، بدون دار نشر.

سرور، أحمد فتحي (1972)، **أصول قانون العقوبات**، القسم العام، النظرية العامة للجريمة، (ط2)، القاهرة: دار النهضة العربية.

سرور، أحمد فتحي، (2003)، مبدأ لمساواة في القضاء الدستوري- مقال **منشور بمجلة الدستورية** التي تصدرها المحكمة الدستورية العليا المصرية السنة الأولى- العدد الثاني إبريل.

السعدون، محمد ثامر – الجنابي، هديل، (2014)، الحماية الدولية للحرية الدينية، مؤسسة الحوار المتمدن، بغداد، العدد 4363، تاريخ 2014/2/12 منشور على موقع المؤسسة، **www.ahewar.org** .

السعيد، كامل، (1981)، **الاحكام العامة للجريمة في قانون العقوبات الأردني**، عمان: الجامعة الأردنية.

السلمي، سعيد، (2009)، **تقرير حول الحق في الوصول إلى المعلومات بالدول العربية**، الدار البيضاء: مركز حرية الإعلام بالشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

السليطي، أحمد محمد حسن، (2000)، **التحقيق الإداري مع الموظف العام في دولة قطر**، أطروحة دكتوراة، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

سليمان، عبد المجيد عبد الحفيظ، (1989)، **أصول القانون الإداري**، القاهرة: دار النهضة العربية.

السنهوري، عبد الرزاق،(1993)، **فقه الخلافة وتطورها لتصبح عصبة لأمم المتحدة أمم شرقية،(ط2)** القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

سيف الدولة عصمت، (1977)، **الأحزاب السياسية ومشكلة الديمقراطية في مصر**، بيروت: دار المسيرة.

شاهين، مغاوري، (1974)، **المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام**، القاهرة: عالم الكتب.

الشبمى، عبدالحفيظ، (2001)، **القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي**، القاهرة: دار النهضة العربية.

الشحات، محمد محمود،(1995)، **الإطار القانوني لطاعة أمر الرئيس في الوظيفة العامة مع التطبيق على الشرطة**، أطروحة دكتوراة، غير منشورة، أكاديمية الشرطة المصرية، القاهرة، مصر.

الشرقاوي، سعاد – ناصف، عبدالله، (1993)، **نظم الانتخابات في العالم وفي مصر**، القاهرة: دار النهضة العربية، القاهرة.

الشرقاوي، سعاد، (1979)، **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني**، القاهرة: دار النهضة العربية.

الشريف، عزيزة، (1982)، مبدأ الحياد الوظيفي، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة الرابعة والعشرون، العدد الاول، يونيه، القاهرة.

شطناوي، علي خطار، (2009)، **القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني**. (ط1)، عمان: دار وائل.

شلتوت، محمد، (2007)، **الاسلام عقيدة وشريعة**، بيروت: دار الشروق.

شوقي، عبدالحليم، (1988)، **الدور السياسي للقاضي الاداري في مصر**، أطروحة دكتوراة، غير منشورة، جامعة أسيوط ، أسيوط، مصر.

شيحا، إبراهيم عبد العزيز، (2003)، **النظم السياسية**، الإسكندرية: منشأة المعارف.

شيحا، أبراهيم عبد العزيز، (2004)، **أصول الإدارة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، (1991)، **أصول القانون الإداري**، الإسكندرية: منشأة المغارف.

شيحا، إبراهيم عبدالعزيز، (بدون سنة نشر)، **مبادئ وأحكام القانون الإداري اللبناني**، بيروت: الدار الجامعية.

صادق، سمير، (1978)، **تقارير الكفاية والرقابة القضائية عليها**، القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب.

الصعيدي، حازم عبد المتعال، (1984)، **الاسلام والخلافة في العصر الحديث**، القاهرة: مكتبة الآداب.

الصعيدي، حازم عبد المتعال، (2009)، **حرية الفكر في الاسلام**، القاهرة: دار الكتب والوثائق القومية.

طاحون، أحمد رشاد، (1998)، **حرية العقيدة في الشريعة الاسلامية**،(ط1)، القاهرة: ايتراك للنشر والتوزيع.

الطبطبائي، عادل، (1986)، واجب الموظف في التحفظ في سوكه العام، **مجلة الحقوق**، جامعة الكويت، السنة العاشرة، العدد الرابع.

طبلة، القطب محمد القطب، (1976)، **الإسلام وحقوق الإنسان**، (ط1)، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان محمد، (2007)، **مبادئ القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان محمد، **مبادئ علم الإدارة العامة**، (ط3)، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، (1975)، **الجريمة التأديبية**، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية.

الطماوي، سليمان، (1979)، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي**، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، (1987)، **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، القاهرة: دار الفكر العربي.

الطماوي، سليمان، (1991)، **الوجيز في القانون الإدارية**، القاهرة: دار الفكر العربي.

عبد البر، فاروق، (1983)، **تقارير الكفاية بالخدمة المدنية في علم الإدارة والقانون الإداري**، القاهرة: عالم الكتب.

عبد الله، عبد الغني بسيوني، (1991)، **القانون الإداري**، الإسكندرية: منشأة المعارف.

عبد المحسن، عبد الباسط ، (بدون تاريخ)، **الاضراب في قانون العمل**، القاهرة: دار النصر.

عبدالله، عبد الغني بسيوني، (2008)، **دراسة الأصول ومبادئ علم الإدارة**، بيروت: الدار الجامعية.

عبدالباسط، محمد فؤاد، (2002)، **القانون الإداري**، القاهرة: دار الفكر العربي.

عبدالعال، صبري حلبي أحمد، (2010)، **ضوابط ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، القاهرة:دار الكتب.

عبدالعال، محمد حسنين، (1974)، **الوظيفة العامة**، القاهرة: دار النهضة العربية.

عبدالعال، محمد حسنين، (1981)، **الحريات السياسية للموظف العام**، القاهرة: دار النهضة العربية.

عبدالقادر، السيد عبد الحميد محمد، (2002)، **ممارسة الموظف للحريات العامة في القانون الإداري والقانون الدولي** "دراسة مقارنة" ،اطروحة دكتوراه، لكلية الحقوق، جامعة أسيوط.

عبداللطيف، محمد، (1995)، **الحريات العامة**، الكويت::وحدة المطبوعات والنشر والترجمة بجامعة الكويت.

عبدالله، سعيد أحمد، (1967)، **إدارة الافراد**، بحث ألقي بالمؤسسة الثقافية العمالية، القاهرة.

عبدالله، عبدالغني بسيوني، (بدون سنة نشر)، **النظم السياسية**، بيروت**:**الدار الجامعية.

عبدالله، عبدالغني بسيوني، (1990)، **أنظمة الانتخاب في مصر والعالم**، الإسكندرية: منشأة المعارف.

عبدالهادي، بشار، (1999)، **مقالة قانونية بعنوان هل يعتبر الوزير موظفا عاما؟**، جريدة الرأي، العدد 1054، 20 تموز، عمان.

عبدالهادي، حمدي، (1966)، **نظرية الكفاية في الوظيفة العامة**، (ط1) ، القاهرة: دار الفكر العربي.

عبدالوهاب محمد رفعت، (1988). **القانون الاداري**. بدون دار نشر.

العبودي، محسن، (1984)،**الاتجاهات الحديثة في القيادة الإدارية**، القاهرة: دار النهضة العربية.

عبيد، محمد كامل، (1991)، **استقلال القضاة**، أطروحة دكتوراة، منشورة، القاهرة، طبعة نادي القضاة.

عثمان، محمد مختار، **الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة**، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

العجارمة، نوفان العقيل، (2007)، **سلطة تأديب الموظف العام**،(ط ا)، عمان: دار الثقافة.

عجيلة، عاصم أحمد، (2000)، **طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة**، (ط5) ، القاهرة: عالم الكتب.

العدوان، مصطفى، **حقوق لإنسان دراسة في النظام السياسي الأردني**، (ط1)، عمان: دار وائل للنشر.

العروي، عبدالله، (1982)، **مفهوم الحرية**،(ط1)، الرباط: المركز الثقافي العربي.

عصفور، سعد، (1951)، حرية تكوين الجمعيات في إنجلترا وفرنسا ومصر، **مجلة الحقوق**، ع1، 2، القاهرة.

عصفور، محمد، (1961)، **الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي**،(ط1)، القاهرة: المطبعة العالمية.

عصفور، محمد، (1961)، **رقابة النظام الاجتماعي**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

عصفور، محمد، (1969)، استقلال القضاء، مقال منشور **بمجلة القضاة الفصلية**، العدد3، القاهرة.

عطية، نعيم، (1964)، **مساهمة في دارسة النظرية العامة للحريات الفردية**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

عطية، نعيم، (1995)، الاستقالة، بحث منشور في **مجلة العلوم الإدارية**، العدد الثاني، السنة السابعة.

عفيفي، مصطفى محمود، (1998)، **الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق**، (ط1)، القاهرة: دار الفكر العربي.

عفيفي، مصطفي، (1984)، **نظامنا الانتخابي في الميزان**، القاهرة: مكتبة سعيد رأفت.

عفيفي،كامل، (2002)، **الانتخابات النيابية وضمانتها الدستورية والقانونية**، القاهرة: دار الجامعيين.

عقيلي، عمر وصفي، (1996)، **إدارة القوى العاملة،** عمان: دار زهران.

علوان عبدالكريم، (2004)، **الوسيط في القانون الدولي العام،** حقوق الإنسان، بيروت: دار العلم والثقافة.

علي، محمد فرغلي محمد (1998)، **نظم وإجراءات انتخاب أعضاء المجالس المحلية في ضوء القضاء والفقه،** القاهرة: دار النهضة العربية.

عواضة، حسن (1975)، **السلطة الرئاسية،** اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

عوده،عبداللطيف السيد رسلان، (2004)، **النظرية العامة للاستقالة،** الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

العيلي، عبد الحكم جسن، (1974)، **الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الإسلام،** القاهرة: دار الفكر العربي.

العيلي، عبد الحكيم حسن عبد الله، (1964)، **الحريات العامة في الفكر والنظام السياسي في الاسلام،** اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعه عين شمس، القاهرة، مصر.

غافل، سعيد علي، (2015)، **الاضراب الوظيفي،** (ط1) ، بيروت: منشورات زين الحقوقية.

غبريال، وجدي ثابت، (1990)، حماية الحرية في مواجهة التشريع، **مجلة المحاماة،** السنة السبعون، العددان الثالث والرابع، مارس وأبريل، القاهرة.

غرايبة، محمد رحيل، (2000)، **الحقوق والحريات السياسية في الشريعة الاسلامية،**(ط1)، عمان: دار المنار.

غزوي، محمد سليم، (بدون تاريخ)، **الحريات العامة في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الغربية والماركسية** ، القاهرة: مؤسسة شباب الجامعة.

غنام، محمد غنام، (1988)، **الحماية الجنائية لأسرار الأفراد لدى الموظف العام**، القاهرة: دار النهضة العربية.

غنيم، لبيب علي لبيب، (1993)، **الدور السياسي للقاضي الإداري**، أطروحة دكتوراه، غير منشورة جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

الغويل، سليمان، (2003) ، **الانتخابات والديمقراطية**، طرابلس، ليبيا: منشورات أكاديمية الدراسات العليا.

فايز، محمود عبد المنعم، (2005)، **المسئولية التأديبية لضباط الشرطة**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة أسيوط، أسيوط، مصر.

فرحات، محمد نور، (1998)، الإسلام وحرية العقيدة "ملاحظات أولية، **المجلة العربية لحقوق الانسان**، العدد الخامس، يناير.

فكري، فتحي، (1987)، **مبادئ قانون الوظيفة العامة**. الجزء الأول، القاهرة: دار النهضة العربية.

فكري، فتحي، (1989)، **قيود تعبير الموظف عن آرائه في الصحف**، القاهرة: دار النهضة العربية.

فكري، فتحي، (1994)، **الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى**، القاهرة: دار النهضة العربية.

فهمي، خالد مصطفى، (2012)، **الحماية القانونية للمعتقدات وممارسة الشعائر الدينية**، القاهرة: دار الفكر الجامعي.

فهمي،مصطفى أبوزيد، (2008)، **القانون الدستوري فقهاً وقضاءً**، القاهرة: دار المطبوعات الجامعية.

فودال، جورج - لفي، بيار لفو، (2001)، **القانون الإداري**، ترجمة منصور القاضي، الجزء الأول، (ط1)، بيروت: منشورات المؤسسة الجامعية.

قاسم، جلال – طه، عبدالحليم، (1972)، **الملامح الرئيسية لنظام الخدمة المدنية الفدرالية في الولايات المتحدة الامريكية،** المنظمة العربية للعلوم الادارية، مركز البحوث الادارية، عدد فبراير.

القباني، بكر، (1962)، الموظف العام وحرية تكوين الجمعيات، **مجلة أدارة قضايا الحكومة،** العدد الثاني.

القباني، بكر، (1985)، **الرقابة الإدارية**. (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.

القبيلات، حمدي، (2014)، اتجاهات محكمة العدل العليا الأردنية بشأن اختصاصها في الطعون بالقرارات الصادرة عن النقابات المهنية، **مجلة الحقوق،** جامعة الكويت، العدد 4، السنة 38، ديسمبر 2014.

القبيلات، حمدي، (2003)، **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب،** (ط1)، عمان: دار وائل.

القبيلات، حمدي، (2010)، **القانون الإداري**. (ط1) الجزء الثاني، عمان: دار وائل.

قطب، سمير محمود، (1996)، **حدود السلطة والمسؤولية الإشرافية مع التطبيق على الشرطة،** اطروحة دكتوراه، غير منشورة، أكاديمية الشرطة، القاهرة، مصر.

قنديل، أشرف عبد القادر، (2014) ، **الاضراب بين الإباحة والتجريم،** الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة.

كامل، نبيلة عبدالحليم، (1981)، **الأحزاب السياسية في العالم المعاصر،** القاهرة:دار الفكر العربي.

كامل، نبيلة عبد الحليم، (1992)، **الوظيفة العامة وفقاً لأحكام القضاء الاداري المصري،** (ط2) ، القاهرة: دار النهضة العربية.

كامل، نبيلة عبد الحليم، (1996)، **الوظيفة العامة والحقوق السياسية للموظف العام،** (ط2)، القاهرة: دار النهضة العربية.

كشاكش، كريم يوسف أحمد، (1987)، **الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة،** الإسكندرية: منشأة المعارف.

كنعان، نواف، (2012) ،**الوجيز في القانون الإداري، الكتاب الثاني.** (ط4) الامارات: الآفاق المشرقة.

الحلو، ماجد راغب،(1976)، السرية في أعمال السلطة التنفيذية، بحث منشور في **مجلة الحقوق،** جامعة الإسكندرية، العدد الأول.

مارسلون وآخرين، (1995)، **أحكام المبادئ في القضاء الاداري الفرنسي،** ترجمة أحمد يسري، دار الفكر الجامعي.

متولي، عبد الحميد، (1978)، **مبادئ نظام الحكم في الاسلام،** الإسكندرية: منشأة المعارف.

متولي، عبدالحميد، (1956)، **المبادئ لدستورية العامة للديمقراطية الغربية الحرة،** بدون دار النشر.

متولي، عبدالحميد، (1975)، **الحريات العامة،** نظرات في تطورها وضماناتها ومستقبلها، الإسكندرية: منشأة المعارف.

المتيت، أبواليزيد، (1984)، **النظم السياسية والحريات العامة،** (ط4)، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث.

المتيوتي، صالح – المدرس، مروان، (2008)، **القانون الإداري، الكتاب الثاني.** (ط2)، المنامة: مطبوعات جامعة البحرين.

محارب، علي جمعه، (1986) ، **التأديب الإداري في الوظيفة العامة،** اطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعه عين شمس، القاهرة، مصر.

محسن، سميح وآخرين، (2003)، **حرية الرأي والتعبير في التجربة الفلسطينية،** فلسطين: مركز رام الله لدراسات حقوق الإنسان.

محفوظ، عبدالمنعم، (1986)، **الموظفون والحكومة بين الخضوع والمواجهة،** القاهرة: دار النهضة العربية.

محمد ابراهيم،(1985)، **مبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة**، أطروحة دكتوراه، غير المنشورة جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

محمد، بدر محمد عادل، (2010)، **الرقابة القضائية على القرارات الإدارية في مملكة البحرين**. (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.

محمد، علي عبدالفتاح،(2007)، **حرية الممارسة السياسية للموظف العام(قيود وضمانات)**، القاهرة: دار الجامعة الجديدة.

المدرس، مروان، (2015)، **القيمة القانونية لاتفاقية السيداو في النظام القانوني البحريني**، بحث منشور في مجلة دراسات دستورية، المحكمة الدستورية، المنامة، المجلد الثاني، العدد4،يناير.

مراد، عبد الفتاح، (1996)، **المسؤولية التأديبية للقضاة واعضاء النيابة العامة**، اطروحة دكتوراة، غير منشورة، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر.

المصالحة، محمد، (1999)، **التجربة السياسية الحزبية في الاردن** (دراسة تحليلية مقارنة بين تجربتي الخمسينات والتسعينات) (ط1)، عمان: دار وائل.

مصطفى، عبد المنعم فهمي، (1977)، **عمال الإدارة وحرية الرأي**، اطروحة دكتوراه، غير منشورة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

مصطفى، علي عبدالقادر، (1982)، **الوظيفية العامة في النظام الإسلامي وفي النظم الحديثة**، القاهرة: مطبعة السعادة.

الملط، محمد جودت الملط، (1970)،الموظف العام وممارسة الحرية، **مجلة العلوم الادارية**، سنة 12، العدد 2.

الملط، محمد جودت، (1969)، الموظف العام وممارسة الحرية، **مجلة العلوم الادارية**، سنة 11،العدد 3، 1969.

الملط، محمد جودت (1967)، **المسؤولية التأديبية للموظف العام،** اطروحة دكتوراة، غير منشورة جامعة القاهرة، مصر.

منصور، اسحق ابراهيم، (1974)، **ممارسة السلطة وآثارها في قانون العقوبات،** أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر.

مهنا، محمد فؤاد، (1967)، **القانون الإداري العربي،** (ط3) القاهرة: دار المعارف.

مهنا، محمد فؤاد، (1967)، **سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم الإداري،** القاهرة: دار المعارف.

ميخائيل جمعان، (1971)، تاريخ الإدارة في الأردن خلال السنوات الخمسين الماضية، **مجلة العلوم الإدارية،** س13، عدد 2 اغسطس.

الميمان، ناصر، **الحرية الدينية في الشريعة الاسلامية أبعادها وضوابطها،** مجمع الفقه الاسلامي، الدورة التاسعة عشرة.

نايل، السيد عيد، (2004)، **قانون العمل الجديد،** القاهرة: دار النهضة العربية.

النجار، عبد المجيد، الحرية الدينية في الشريعة الاسلامية أبعادها وضوابطها، **بحث مقدم الى مجمع الفقه الاسلامي الدولي ،منظمة المؤتمر الاسلامي،** الدورة التاسعة عشرة، امارة الشارقة، دولة الامارات العربية المتحدة.

نجم، أحمد حافظ، (1981)، **القانون الاداري، دراسة قانونية لتنظيم نشاط الادارة،** الجزء الثاني، (ط1)، القاهرة: دار الفكر العربي.

نجم، أحمد حافظ، (بدون تاريخ)، **حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان،** القاهرة: دار الفكر العربي.

نجيب، أحمد فؤاد، (1973)، **قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في الدول المختلفة،** المنظمة العربية للعلوم الإدارية، القاهرة: دار العالم العربي.

نجيب، سحر محمد، (2011)، **التنظيم الدستوري لضمانات حقوق الإنسان وحرياته**، (ط1)، القاهرة: دار الكتب القانونية.

النهري، مجدي النهري، (2001)، **قيود ممارسة الموظف العام للحقوق والحريات السياسية**، المنصورة: مكتبة الجلاء.

هلال، ناصف، (1985)، **إضراب العاملين بالدولة بين الإجازة والتحريم**، أطروحة دكتوراه،غير منشورة جامعة المنصورة، المنصورة، مصر.

هند، حسن محمد، (2004)، **النظام القانوني لحرية التعبير**، القاهرة: دار الكتب القانونية.

هند، حسن محمد، (2004)، **النظام القانوني للحرية التعبير**، الصحافة والنشر، القاهرة: دار الكتب القانونية.

الهواري، سيد محمد، (1964)، **الإدارة العامة**. (ط1)، بيروت: مطبعة الانصاف.

هيكل، محمد أحمد الطيب،(1973)، **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان"** دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر.

الواسعي، منصور محمد، (2010)، **حقاً لانتخاب والترشيح وضمانتها**، دراسة مقارنة، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث.

وايت، أبراهيم وايت، (1937)، **القانون الدستوري**، القاهرة: المطبعة العصرية.

وهبة، عبد الناصر محمد، (2004)، **الحرية السياسية بين الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي**، (ط1)، القاهرة: دار النهضة العربية.

ياقوت، محمد ماجد، (2007)، **الدعوى التأديبية**، الإسكندرية: دار الجامعة الجديد.

المراجع الأجنبية

Abdullah saeed(2014)**, Islam and Belief**: At Home with Religious Freedom, The Zephyr institute.

Allen D.Hertzke and Kyle Harper(2015),**Religious Freedom in America**:constitutional Roots and contemporary challenges(studies in American constitutional Heritage),university of Oklahoma press

Arthur A. Sloane, Fred Witney(2004**), Labor Relations**, Preason education, Inc, Upper Saddle River, New jersey.

christopher L. eisgruber and Lawrence G.Saqer(2009),R**eligious Freedom and the constitution**,Harvard university press,

Eberhard Bohne, et (2014)**, public administration and the modern state**: Assessing Trends and Impact, palgrave Mucmillan, London

H.khox Thames and chiriseiple and Awy Rowe(2009),**International Religious Freedom**,Baylor university press.

Marcholzer and Richard w(2014), Schwester**, public Administration**, Routledge ,London and Newyuark,

-Martha Stonebrook and Rick Stubbs(2010) , **Social Networking in Law Enforcement**, **International Association of Chiefs of Police**, Annual Conference, Orlando

Priwan kenprom(2012)**, priciples of public Administration**, Green Kuhn publishing house, London

Terry Eastland(2000), **Freedom Of Expression in the Supreme court**, Rowman and Littlefield publishers.

Villa, Dana(2008) .**Public Freedom**, Princeton University Press.

William c. Johnson(2014), **public Administration**: parlners in public service, waveland press

التقارير

1- تقرير الخارجية الامريكية الصـــادرة في 2004/9/15حول حرية الدين في مصـــر _التقرير السنوي السادس، التقرير الصادر في 2007/9/15_التقرير السنوي الثامن على شبكة الانترنت

2- تقرير نحو مواطنة كاملة "أثر الانتماء الديني (2012) ، ورد في دراســـة لشـــبكة الإعلام المجتمعي.

3- التقرير الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية لحرية الاديان في الأردن ،2008.

4- لإدارة الحكومية والديمقراطية في الأردن(1995) ، (ط1) دراسات معهد الإدارة العامة، عمان.

5- الأحزاب السياسية، مركز الأردن الجديد للدراسات ، عمان، 1997.

PUBLIC EMPLOYEE's FREEDOM OF OPINION

COMPARATIVE STUDY (JORDAN AND BAHRAIN)

By:

Saqer Eid Faris Faleh

Supervisor

Dr. Hamdi Sulaiman Al-Qbailat, prof.

ABSTRACT

Freedom of opinion issue among public employees is considered one of the most important public jobs issues due to its close association with other various freedoms of the public employees, and its deep influence on the people either the employees or non-employees.

This study focuses on wide rang of citizens, the employees who represent the state and influence its progress or delay.

If this freedom is organized in a manner that guarantees the employees enjoyment of their jobs against the right of the community in continuity of the public utilities, and the public utilization of their services, in this case we will be in front of an ideal law that precisely balances between both rights.

Therefore, this dissertation discussed the freedom of opinion among public employees in the Jordanian and Bahraini Laws in terms of the freedom images in some sides such as belief, policy, and profession, and its job securities regarding the principle of equality in front of public jobs, the appointments, the

jobs treatment, and their restrictions that stem from the reservation duty, and the relative duties, obedience duty, and the restrictions that relate to regular performance of the public utility.

According to the analytical and comparative methodology in the light of the stable principles either the jurisprudence or judicial point of views.

The study arrived to that the public employee in both laws under study, practices his public freedoms including the freedom of opinion according to the general principles, and he practices these freedoms in incomplete manner, in contrast to the stable principles and rules in the comparative law which grants this freedom to the public employee in a complete form with explicit texts, where the employee in this regard is like any citizen but he is different from the normal citizen as a public employee who belongs to the state and represents it and he belongs two particularities from this character:

The first imposes job guarantees on him that balances between the freedom of opinion for the public employee and non abuse of the administration to decrease or confiscate such freedom, however, both laws did not organize such guarantees in the same manner, such as the French legislator did.

While, the second imposes constrains on the public employee, not imposed on the normal citizen due to the needs of public interest, which is represented by the proper functioning of the public utility, to perform its services properly. These constrains within the framework of the freedom of opinion are not absolute that confiscates the employees right to express his opinion, but they put the freedom in the right track which is compatible with these duties of the public job.

Once the person accepts the public job he accepts its constraints and regulations that leads to the public interest, which makes a sort of balance

between the person's character as a citizen and his character as a public employee.

The constraints imposed on the public employee in the of frame this study are duties, the public employee is committed to them, and they influence his freedom of opinion, and derived from explicit texts in the law which regulates the public job, or derived from the nature of the public job itself.

This applies to the constraints, where both laws did not organize them in a proper way, unlike the stable rules and principles in the comparative law.